

# **Factores que limitan la acción colectiva de las víctimas del desplazamiento forzado**

**Jenniffer Vargas Reina**

FACTORES QUE LIMITAN LA ACCIÓN  
COLECTIVA DE LAS VÍCTIMAS DEL  
DESPLAZAMIENTO FORZADO

UNIVERSIDAD NACIONAL  
DE COLOMBIA  
Instituto de Estudios Políticos y Relaciones  
Internacionales (IEPRI)

© Jenniffer Vargas Reina  
© Instituto de Estudios Políticos y Relaciones  
Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional  
de Colombia

[www.iepri.unal.edu.co](http://www.iepri.unal.edu.co)  
[iepri\\_bog@unal.edu.co](mailto:iepri_bog@unal.edu.co)

ISBN: 978-84-685-4314-7

Primera edición: diciembre de 2019

**Diseño y diagramación:** Xpress Estudio Gráfico Digital S.A.S. – Xpress Kimpres.

**Corrección de estilo:** Viviana Zuluaga

**Imagen de portada:** Detalle de *Réponse à Atlas*, Dominique grassigli y French Wikipedia, CC BY-SA 2.5.

**Cómo citar:**

Vargas Reina Jenniffer (2019), *Factores que limitan la acción colectiva de las víctimas del desplazamiento forzado*, IEPRI-Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

Factores que limitan la acción colectiva de las víctimas del desplazamiento forzado / Vargas Reina Jenniffer – Bogotá: IEPRI, 2019. 154 páginas: Tesis.

ISBN 978-84-685-4314-7

1. Participación – Víctimas – Desplazamiento – Colombia. Acción Colectiva – Vargas Reina, Jenniffer – Autora. Colección Maestría en Estudios Políticos – IEPRI.

Esta publicación es el resultado de la convocatoria *Tesis Meritorias 2010-2014*, en la Maestría de Estudios Políticos del IEPRI.

*A Johnny por los abries juntos  
en la tierra en la que quiero estar.*



# Agradecimientos

Un libro es una creación que se hace posible cuando muchas personas aportan sus dones y sus experiencias con el fin de armar un rompecabezas que tenga sentido. Son varios los nombres de las personas a las que quiero agradecer, porque hicieron posible que esta esta investigación se llevara a cabo.

En primer lugar a las lideresas y los líderes de la Mesa de Organizaciones de Población en Condición de Desplazamiento de Soacha, por abrirme las puertas de su proyecto social y político, a pesar de su reticencia a los investigadores académicos. Su vida llenó la mía de preguntas, de esperanza y de retos. A Marlen Muñoz, Oswald Saldaña, David Quintero, Daniel Rendón, Alfonso Castillo, y a todos los demás, gracias por sus palabras, por su apertura y por su experiencia.

Agradezco a los docentes del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional de Colombia, especialmente a Julie Massal, quien dirigió la investigación, fue una lectora juiciosa de mis textos y orientó las reflexiones a los debates internacionales sobre la participación y la democracia en contextos de descentralización. Su sabiduría y su experiencia fueron claves en mis momentos de mayor angustia. También quiero agradecer a María Teresa Pinto y Fabio López de la Roche por sus retroalimentaciones acertadas, y por ayudar a mejorar los análisis que se presentan en este libro; a Francisco Gutiérrez Sanín, que con su mirada crítica me ayudó a desarrollar varios de los análisis sobre

los costos de la participación y sus efectos en las políticas pro pobres y al profesor Carlos Sandoval, quien me brindó toda su colaboración para que este libro fuera publicado.

Gracias a Edelmira Reina Vallejo por haber cultivado en mí, las cualidades que creo han despertado el deseo por la investigación académica, como la curiosidad, la capacidad de asombro, la falta de certeza y lo más importante, la capacidad de reconocer los propios errores. Por último, pero no menos importante, quiero agradecer a Johnny Albert Vélez Hernández, por su “h” intermedia. Por apoyarme durante la recolección de la información, por sus comentarios críticos sobre los procesos de institucionalización de la participación de los actores sociales y, sobre todo, por su infinita comprensión sobre los costos, tiempos y compromisos que esta investigación requirió. Sin ustedes este rompecabezas no hubiera podido armarse (¡crearse!).

# Índice

Introducción .....	15
<b>Capítulo 1.</b> Estado del arte: acción colectiva, participación y víctimas. Aportes y vacíos de la literatura reciente.....	21
1.1.    La promesa incumplida.....	21
1.2.    Aportes de la literatura sobre la acción colectiva de la población víctima del desplazamiento forzado .....	24
1.2.1. <i>Primer eje: visibilización de las organizaciones y de su participación.....</i>	<i>24</i>
1.2.2. <i>Segundo eje: primeras aproximaciones investigativas de carácter descriptivo.....</i>	<i>26</i>
1.2.3. <i>Estudios de caso y aproximaciones analíticas .....</i>	<i>28</i>
<b>Capítulo 2.</b> Acción colectiva de las víctimas del desplazamiento forzado: referentes teóricos .....	37
2.1    Acción colectiva contenciosa.....	37
2.2.    Condiciones y respuestas limitan el impacto de la movilización social de sectores empobrecidos.....	41
2.3    Institucionalización de la participación: hipótesis que explican la incidencia política limitada.....	44
<b>Capítulo 3.</b> Diseños institucionales que limitan la incidencia política de las organizaciones de víctimas del desplazamiento forzado .....	49
3.1.    Componentes de la política pública de atención a la población en condición de desplazamiento .....	51

3.2.	El componente de participación: espacios y mecanismos institucionales .....	58
3.2.1	<i>Respuesta del gobierno ante las exigencias de la Corte en materia de participación.....</i>	58
3.2.2.	<i>Acciones implementadas por el gobierno para garantizar la participación efectiva de la población desplazada.....</i>	65
3.3	Problemas para incorporar las demandas de la población desplazada en los espacios de diálogo con los entes territoriales y su ascenso al nivel central .....	69
3.3.1	<i>La prevalencia de lo sectorial sobre lo territorial.....</i>	69
3.3.2	<i>La falta de coordinación y articulación entre la nación y los entes territoriales .....</i>	69
3.3.3.	<i>Diseños que condicionan la participación de las organizaciones de población desplazada .....</i>	75
3.3.4.	<i>Incidencia limitada de las Organizaciones de Población Desplazada de Soacha en los espacios institucionales.....</i>	76

**Capítulo 4.** La Mesa de Fortalecimiento de organizaciones de población desplazada de Soacha y otros factores que condicionan el logro de sus objetivos..... 81

4.1.	La dinámica del desplazamiento forzado en Soacha .....	82
4.2.	La Mesa de Fortalecimiento de Organizaciones de Población Desplazada de Soacha .....	86
4.2.1.	<i>Actores de la Mesa de Fortalecimiento de Organizaciones de Población Desplazada de Soacha .....</i>	86
4.2.2.	<i>Objetivos de la Mesa de Fortalecimiento de Organizaciones de Población Desplazada de Soacha .....</i>	91
4.2.3	<i>Proyecto Político: Campaña Tierra, Vida y Dignidad.....</i>	95
4.3	Problemas de acción colectiva que limitan la incidencia de las Organizaciones de Población Desplazada .....	100
4.3.1.	<i>Vacíos en el ascenso de las demandas y tensiones sobre la participación y la representación en los espacios de interlocución .....</i>	101
4.3.2.	<i>Problemas de acción colectiva de la Mesa de Organizaciones de Población Desplazada de Soacha.....</i>	107
4.4.	La violencia contra las Organizaciones de Población Desplazada .....	116

4.4.1.	<i>Violencia letal contra líderes y lideresas de población desplazada.....</i>	<i>117</i>
4.4.2.	<i>Presencia de grupos armados y amenazas contra las Organizaciones de Población Desplazada de Soacha ....</i>	<i>120</i>
5.	Conclusiones.....	131
5.1.	Factores relacionados con los diseños institucionales sobre participación de población desplazada.....	131
5.2.	Factores relacionados con la dinámica organizativa de la Mesa de Organizaciones de Población Desplazada que afectan el logro de sus objetivos .....	135
5.3.	La violencia ejercida contra la población desplazada del municipio de Soacha.....	138
5.4.	Algunas preguntas y propuestas de investigación de cara a la ley 1448 de 2011.....	140
	Referencias.....	145



## Siglas y acrónimos

Acción Social	Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional
Andas	Asociación Nacional de Ayuda Solidaria
ADIPAIS	Amigos desplazados independientes de Soacha
Agro-Mujer	Asociación de Mujeres
Afrodes	Asociación de Afrocolombianos Desplazados
DNP	Departamento Nacional de Planeación
EOP	Estructura de oportunidades políticas
GED	Goce efectivo de derechos
MIGD	Mesa de Interlocución Gestión y Desarrollo
UAO	Unidad de Atención y Orientación a Población Desplazada
OPDDI	Organización Nacional de Población Desplazada y Desarraigada Independiente
SAT	Sistema de Alertas Tempranas
DDHH	Derechos humanos
RUPD	Registro Único de Población Desplazada
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
AUC	Autodefensas Unidas de Colombia

SIPOD	El sistema de información y registro de población en situación de desplazamiento de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional
Acnur	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CNAIPD	Consejo Nacional de Atención Integral a Población Desplazada
CODHES	Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento
Comisión de Seguimiento	Comisión Nacional de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado
CTAIPD	Comité territorial de atención integral a Población en condición de desplazamiento
MMFOPD	Mesa Municipal de Fortalecimiento de Organizaciones de Población Desplazada
MNFOPD	Mesa Nacional de Fortalecimiento de Organizaciones de Población Desplazada
OPD	Organizaciones de Población Desplazada
PD	Población desplazada
PIU	Plan Integral Único
SIPOD	Sistema de Información de Población Desplazada
SNAIPD	Sistema Nacional de Atención Integral a Población Desplazada
UTEC	Unidad Técnica Conjunta

# Introducción

En Colombia la tragedia del desplazamiento forzado interno a causa del conflicto armado ha alcanzado magnitudes alarmantes. Entre 1985 y 2016 han sido expulsadas de manera forzada 7 422 944 personas<sup>1</sup>, afectadas además, por otros hechos victimizantes que trae la guerra y el desarraigo. En la búsqueda de respuestas, cientos de víctimas se han organizado y han decidido participar activamente a través de mecanismos institucionales y no institucionales para exigir sus derechos. En ese trasegar han desarrollado toda una serie de capacidades y fortalezas para interactuar con diversas agencias y actores del Estado en todos los niveles, han desplegado diversos repertorios de acción, han asumido múltiples costos y han invertido tiempo, recursos y energía, con el fin de lograr las reivindicaciones concretas que les permitan reconstruir sus vidas y conquistas de orden político orientadas a la justicia, la verdad, la reparación y la no repetición.

No obstante, a pesar de la acción colectiva de estas poblaciones y de su participación en diversos escenarios institucionales<sup>2</sup>, su incidencia ha sido muy limitada, tal y como lo constata la Corte Constitucional cuando concluye que “no existe evidencia de que la participación de la población desplazada haya influido o incidido en la toma de decisiones en la política pública trazada para la atención integral, por parte del gobierno nacional

---

<sup>1</sup> Cifras del Registro Único de Víctimas con corte a 1 de septiembre de 2016. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Recuperado de <http://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV> consultado el 1 de septiembre de 2016.

<sup>2</sup> Con el término participación institucional, hago referencia a la que ejercen organizaciones de la sociedad civil a través de mecanismos y escenarios creados y regulados por el Estado, en los que interactúan con actores y agencias estatales en procesos de planeación, ejecución y evaluación de política pública.

o territorial” (Corte Constitucional, auto 383 de 2010). Esto se evidencia en que no han obtenido las reivindicaciones anheladas frente a aspectos cruciales como acceso a vivienda, trabajo digno, restitución de tierras, entre otras de sus demandas más sentidas, y en que la situación de derechos de esta población es bastante crítica, como lo muestran las encuestas de la Comisión de Seguimiento, que reflejan que más del 90 % de esta población se encuentra en pobreza extrema (Comisión de Seguimiento, 2008, 2009).

Teniendo en cuenta lo anterior, la pregunta central que me propongo responder en este libro es, ¿cuáles son los factores que condicionan la participación y la acción colectiva de las organizaciones de población en condición de desplazamiento y de qué manera las limitan? Me centro particularmente en los de orden institucional, organizacional y en los relacionados con la violencia.

Frente a los primeros busco explicar por qué a pesar de que se multiplicaron los escenarios de participación institucional desde el año 2005, las poblaciones en condición de desplazamiento no lograron incidir en dichos espacios y ver satisfechas sus demandas. Ante la presión ejercida por las organizaciones de población desplazada (en adelante OPD), sumadas a la estructura de oportunidades políticas (EOP) que abrió la Corte Constitucional mediante la sentencia T-025 de 2004, el gobierno decidió poner en marcha escenarios y mecanismos institucionales de participación de la población desplazada y crear una interfaz descentralizada de diálogo con el Estado. Sin embargo, en municipios con débiles capacidades institucionales y pobres, las OPD no lograban incidir en las decisiones y ver satisfechas sus demandas, porque los diseños institucionales creados establecieron grandes distancias entre los escenarios de participación y los de decisión, frente a los aspectos programáticos y presupuestales de la política de atención a la población desplazada. Esto trajo dos efectos: primero las personas invierten sus tiempos y energías pero no pueden influir de manera real en la toma de decisiones de la política pública, ya que eso escapa del escenario en el que están, y no existen mecanismos claros que permitan su ascenso a las instancias de decisión nacional. Segundo, se institucionaliza la acción colectiva y disminuye la protesta disruptiva.

Respecto a los factores de orden organizacional, analizo los problemas de acción colectiva entre las organizaciones de población desplazada que

traen efectos indeseables sobre la interfaz de diálogo con el Estado, y destaco los efectos que ha generado la falta de claridad en las reglas de juego en lo que se refiere a la selección de los representantes de la población desplazada, (en adelante PD), en lo nacional y lo territorial, así como los vacíos en los mecanismos que impiden el ascenso en las demandas y la articulación de los procesos de participación locales con los nacionales. Finalmente, expongo los factores relacionados con la violencia contra los líderes de las OPD, particularmente me centro en los efectos de la violencia letal y de las amenazas sobre la estructura de las organizaciones y sus repertorios de acción.

El estudio se centra en el periodo de tiempo comprendido entre los años 2004 y 2011, que es el momento en que se crearon y pusieron en marcha los mecanismos estatales para institucionalizar la participación de la población víctima del desplazamiento. Aunque esta investigación se desarrolló a través de un estudio de caso, el análisis de los mecanismos causales que limitan la incidencia política de las víctimas en municipios pobres y las conclusiones que esbozo aquí, tienen un poder explicativo mucho mayor. Particularmente, los factores institucionales relacionados con los diseños de política pública y que terminan limitando el alcance de la participación explican lo que ocurre en los municipios de categoría cinco y seis en Colombia, que no cuentan con los recursos y la capacidad institucional suficiente para responder de manera descentralizada tanto a la implementación de la política como a las demandas de la población. Esto se abordará con detalle en el capítulo tres.

Para los factores relacionados con las dinámicas organizativas y la violencia, el trabajo se enfoca en el estudio de caso del municipio de Soacha por varias razones: primero, porque ha sido históricamente uno de los mayores receptores de población en condición de desplazamiento, ocupa el segundo lugar después de Bogotá como municipio receptor del departamento de Cundinamarca (CODHES, 2010). Segundo, Soacha cuenta con varias organizaciones de población desplazada<sup>3</sup> que conformaron la Mesa Municipal de OPD durante el periodo de estudio. Tercero, en este municipio funcionaron los espacios institucionales que creó el Estado para dialogar

---

<sup>3</sup> Para el periodo que cubrió la investigación participaron trece organizaciones en la mesa municipal de OPD de Soacha de manera permanente.

con ellos. Finalmente, la violencia contra los líderes y las lideresas de la población en condición de desplazamiento influyó de manera determinante en la desarticulación de varias organizaciones, y minó su acción cotidiana en el trabajo con las bases, como se verá en el capítulo cuatro.

Este tema es de vital importancia tanto para las víctimas, como para los hacedores de política pública y para la academia. Para las primeras, porque analizar de manera reflexiva las condiciones que potencian o limitan su incidencia política puede orientarlas en la toma de decisiones frente a sus formas organizativas, los escenarios en los que deciden participar y sus repertorios de acción. En estos escenarios no solo se juega la posibilidad de ser reconocidos como interlocutores válidos y como ciudadanos, sino los objetivos y reivindicaciones estructurales en temas como la seguridad, la reparación y la paz.

Las conclusiones y recomendaciones frente a la pertinencia de los diseños institucionales y los efectos que estos generan son claves para los hacedores de política de cara a las obligaciones que tiene el gobierno de promover la participación de PD en la política pública. Esto es una exigencia de la Corte Constitucional en la sentencia T-025 de 2004, en la que declaró un estado de cosas inconstitucional, y en sus múltiples autos de seguimiento (esto se profundiza con detalle en el capítulo tres). Lo anterior adquiere total pertinencia en una coyuntura como la que vive el país frente al posconflicto, en la que es necesario generar diseños institucionales de participación que sean efectivos y que se traduzcan en el goce de derechos. De lo contrario será una participación inocua que se convierte como un fin en sí misma y no en medio para lograr las reivindicaciones de las víctimas.

También es un tema relevante para los académicos interesados en el debate sobre la participación institucional de poblaciones empobrecidas en el marco de los regímenes democráticos y descentralizados (Gutiérrez, 2007; Hevia, 2007; Massal, 2010) y en contextos de violencia (Velásquez, González y Rodríguez, 2008; Vargas, 2014).

Se constató que persisten vacíos de conocimiento en los estudios que indagan por la acción colectiva de las víctimas, relacionados con el alcance de los objetivos de las organizaciones de población desplazada y su incidencia municipal, regional y nacional. Tampoco se han realizado estudios

que indaguen por la acción del Estado para regular y promover la participación de la PD y sus efectos sobre su incidencia política, a excepción de la investigación de Gaviria (2015) y Vargas (2014). No se ha explorado la articulación entre las estructuras de participación locales y las nacionales de población desplazada, y entre estas y las entidades nacionales encargadas de ejecutar la política pública —cuestión fundamental para entender de qué manera ascienden las demandas locales de estas poblaciones a los niveles centrales de decisión—.

Para el desarrollo del estudio se revisaron diversas fuentes documentales como prensa, archivos de las organizaciones de población desplazada, decretos, leyes, la jurisprudencia relevante sobre la temática y otros documentos de la política pública relacionados con la regulación de la participación, etc. Además se realizó un trabajo de campo que comprendió la observación participante durante más de un año en la Mesa de Fortalecimiento de Organizaciones de Población Desplazada en Soacha. Para ingresar a este escenario, fue fundamental el apoyo del sacerdote Ricardo Martínez de Pastoral Social, quien me contactó con la lideresa que en ese momento ejercía la secretaría técnica de la Mesa, Marlen Muñoz. Mi entrada en este espacio no fue fácil, porque existían prevenciones por parte de los líderes y las lideresas que manifestaron estar cansados de las intervenciones de agentes externos que conocen el proceso, extraen información y se van. Con todo, me abrieron las puertas y me compartieron sus apuestas y sus sueños, así como sus frustraciones y retos. Me permitieron formar parte de sus dinámicas colectivas y de sus horizontes de futuro durante los meses de abril de 2010 a junio de 2011.

Además de la observación participante, facilité un taller de dos días con los líderes y las lideresas de la mesa de OPD, el cual se llevó a cabo en Sasaima (Cundinamarca) los días 10 y 11 de julio de 2010, y que tuvo como objetivo central identificar los problemas de acción colectiva que limitan el logro de sus objetivos. También realicé entrevistas semiestructuradas a funcionarios del municipio de Soacha, a burócratas del nivel nacional directamente vinculados con el tema de participación de la PD y a líderes de la Mesa Nacional. La triangulación de todas estas fuentes fue clave para priorizar los tres tipos de factores explicativos y analizar las maneras diferenciadas en que condicionan su participación.

El libro está conformado por los siguientes capítulos: en el primero se hace una revisión de estudios previos sobre la acción colectiva de población desplazada en Colombia y los vacíos de conocimiento que persisten y justifican la pertinencia de la presente investigación. El segundo presenta los referentes teóricos que orientaron el análisis. El tercero se centra en explicar los diseños institucionales que regulan el sistema de participación de PD para el periodo priorizado y de qué manera esos diseños institucionales limitaron su incidencia política. En el cuarto se describe la conformación, objetivos y acciones de la Mesa de OPD de Soacha y se abordan los otros dos factores: a) los referidos a la dinámica organizacional de las OPD; b) la violencia en Soacha contra la población en condición de desplazamiento. Por último se presentan las conclusiones y se formulan recomendaciones de cara a la implementación de la Ley de Reparación de Víctimas, que enfrenta retos similares en cuanto a la participación e incidencia de las víctimas en espacios de diálogo y confrontación con las autoridades estatales.

# Capítulo 1.

## Estado del arte: acción colectiva, participación y víctimas. Aportes y vacíos de la literatura reciente

### 1.1. La promesa incumplida

Ante la crisis de la democracia representativa y con el auge de los procesos de descentralización que tuvieron lugar en América Latina desde finales de los ochenta, tomó fuerza la promesa de la democracia participativa<sup>4</sup> (Blair, 2000). El medio para alcanzarla consistía en promover una mayor participación de amplios sectores ciudadanos en asuntos de su interés (Rufián y Palma, 1993), bajo al menos tres supuestos: primero, que los ciudadanos son quienes conocen sus necesidades y pueden exigir las a las autoridades descentralizadas que cuentan con margen y poder de decisión sobre asuntos locales; segundo, que el Estado descentralizado al estar más cerca de los ciudadanos podrá efectuar respuestas de manera oportuna y eficaz a las demandas, lo que plantea ventajas con respecto a los largos tiempos y las dificultades administrativas que se generan con la centralización (Rendón, 2004; Restrepo, 2001). Tercero, que la descentralización promovería la incorporación de nuevos actores sociopolíticos en los debates y en las agendas de decisión pública locales (García-Guadilla y Pérez, 2002). Esta promesa sería en términos de Campbell la revolución silenciosa de América Latina (Campbell, 2003).

---

<sup>4</sup> Para conocer el debate sobre las similitudes y diferencias de los enfoques de la democracia participativa en Europa y América Latina ver Massal (2010).

Sin embargo, los alcances de esa promesa han sido muy limitados (Finot, 1998), Como plantea Massal “las esperanzas generadas por la construcción de la democracia participativa en gran parte se han desvanecido” (Massal, 2010, 81). Indiscutiblemente existen experiencias exitosas de participación ciudadana en diversos campos, por ejemplo los presupuestos participativos en Brasil (De Sousa, 2004) o las asambleas constituyentes locales en la versión colombiana (Vanegas, 2012; Trejos, 2015). Pero en estas últimas décadas ha quedado en evidencia que la participación ciudadana no necesariamente lleva a una profundización de la democracia, ni a la resolución de los reclamos y demandas de los sectores que se organizan para participar en una interfaz con el Estado (Huerta *et al.*, 2000; Goldfrank, 2006; Mascareño, 2008).

¿Cuáles son los obstáculos que limitan el alcance de dicha participación? La literatura reciente enuncia por lo menos dos grandes aproximaciones para esta explicación. La primera de ellas se centra en una perspectiva institucional en la que se constata que en las últimas décadas se ha dado una explosión de reglas de juego, mecanismos y escenarios de participación, pero estos por sí solos no garantizan su eficacia, ni la incidencia política real de quienes participan. En un estudio que compara las constituciones y leyes sobre participación ciudadana en América Latina, Hevia (2007) sostiene que países como Chile, Colombia, Venezuela, Nicaragua, Perú y Bolivia, han desarrollado extensos y variados marcos jurídicos para implementarla a través de mecanismos directos o interfaces socioestatales, y que esta institucionalización es positiva y necesaria, mas no suficiente para obtener una mayor democracia participativa en el continente.

Entre las causas más relevantes que limitan la participación están las siguientes: a) muchos de dichos escenarios y mecanismos son desconocidos, subutilizados o no implementados (Hevia, 2007; Ziccardi, 2004); b) la apropiación y delimitación de los temas a debatir y consultar están dados por un poder central o regional, lo que restringe los debates y sus alcances a nivel local (Massal, 2010); c) existe una separación creciente entre las políticas públicas y la participación, es decir, se participa para gestionar, ser consultado o hacer veedurías de control, sin ningún contacto con los centros de decisiones (Gutiérrez, 2007); d) la escala en la que se promueve la participación puede ser muy pequeña y la atomización o diversificación de los sectores que participan muy grande para generar

cambios significativos. Esto es, hay una dificultad para implementar la participación más allá del nivel microlocal (Gutiérrez, 2007; Massal, 2010). e) Por último, pero no menos importante, la participación exige altos costos sociales, económicos y psicológicos, que se convierten en una barrera de entrada para los sectores más pobres y vulnerables (Gutiérrez, 2007; Piven y Cloward, 1979).

La segunda perspectiva es la de la cultura política. Desde este enfoque el incumplimiento de la promesa obedece a que se le atribuyeron a la descentralización y a la participación ciudadana aspectos que ellas por sí mismas no van a cambiar, y que forman parte de la cultura política de los ciudadanos, de los burócratas y de las maneras en que nuestras sociedades han construido el Estado y el poder político. Factores como la debilidad organizativa de diversos movimientos y liderazgos de base no debieron obviarse (Nylen, 2003), las organizaciones de base no son actores neutrales y apolíticos, sino que realizan sus intervenciones en la arena de la disputa política, y algunos rasgos de la cultura clientelista tradicional tan criticados en la democracia representativa no han estado ausentes en la participativa (Gurza, Acharya y Houtzager, 2005).

Mascareño (2008) sintetiza esta aproximación al preguntarse si es posible que los procesos de participación relacionados con la democracia participativa tengan la suficiente capacidad para alterar la cultura política, o el comportamiento del sistema político en su conjunto. La respuesta al parecer es negativa. El mismo autor cita a Tanaka (1999), quien plantea que la política tiene sus propios códigos y discursos, y estos son autorreferentes y renuentes a otros sistemas y, en este sentido, es poco lo que las prácticas participativas de sectores vinculados más con aspectos sociales y cotidianos podrán incidir en ese sistema político (citado por Mascareño, 2008).

Hasta aquí, la literatura latinoamericana reciente muestra una importante aproximación a los aspectos institucionales y político-culturales que limitan el alcance de la participación en el marco de la promesa de la descentralización y la democracia participativa. Sin embargo, en este debate no se ha indagado por la participación de sectores vulnerables tales como las víctimas y los retos que enfrentan para hacer incidencia política en contextos violentos (con excepción de los estudios de Velásquez, González y Rodríguez, 2008) sobre la participación ciudadana en municipios afectados por la cooptación

ilegal ejercida por parte de grupos armados y sus aliados. Este tema cobra gran relevancia en contextos como el colombiano, que enfrenta una guerra de más de cincuenta años de duración y que ha dejado más de ocho millones de víctimas; así como en otros países de la región que tuvieron dictaduras prolongadas caracterizadas por las graves violaciones contra los derechos humanos de los civiles. La participación de las víctimas es un tema que cobra cada vez más relevancia, y que tiene mucho que aportar al debate sobre la participación ciudadana en las democracias del continente.

En el siguiente apartado realizaré una aproximación a la literatura nacional que se ha centrado en indagar por la participación de un conjunto delimitado de población víctima del conflicto armado, a saber: la población que ha sufrido el desplazamiento forzado, quienes constituyen el sujeto central de esta investigación.

## **1.2. Aportes de la literatura sobre la acción colectiva de la población víctima del desplazamiento forzado**

Aunque los estudios sobre esta temática son pocos, el interés ha crecido en los últimos años, lo que se evidencia en el surgimiento de artículos y estudios. Las investigaciones encontradas se presentan a continuación agrupadas en tres ejes temáticos: a) visibilización de la organización y participación de la población que ha vivido el desplazamiento forzado; b) investigaciones de carácter descriptivo y c) estudios de caso y aproximaciones analíticas.

### ***1.2.1. Primer eje: visibilización de las organizaciones y de su participación***

En este eje se enmarca la literatura reciente que empezó a evidenciar el auge de organizaciones de población en condición de desplazamiento y su participación en diversos escenarios institucionales y no institucionales. Entre los textos más relevantes están los de Osorio (2001, 2004), que desde una perspectiva cualitativa explora la recomposición identitaria de poblaciones que viven el desplazamiento forzado y aborda los procesos de rupturas y reconstrucciones vitales que atraviesan el desarraigo.

Frente a la cuestión que nos compete, la autora señala que estas poblaciones desarrollan acciones colectivas de diferente alcance que se pueden

situar entre la supervivencia y la resistencia: entre las primeras se sitúan aquellas orientadas a la conquista de necesidades materiales y simbólicas de producción y reproducción; mientras que las segundas plantean oposición a la dominación o la represión (Osorio, 2001, 2004). Si bien ambos textos ponen sobre la mesa la acción colectiva, no está acompañada de evidencia empírica que permita identificar cómo los factores que ella señala: discursos, propósitos y repertorios, determinan las acciones colectivas por las que optan o no dichas poblaciones, y de qué manera esto afecta sus procesos de construcción de identidad colectiva.

Una de las primeras formas de acción colectiva de estas poblaciones se tradujo en la conformación de organizaciones formales e informales que perseguían distintos objetivos. Uno de los primeros estudios que indaga por estas organizaciones es el de Bustillo (2004), que describe los siguientes dos tipos:

- *Organizaciones que generan procesos de resistencia durante desplazamientos en masa*: algunas comunidades constituyen formas de organización para enfrentar la emergencia, conforman comités de salud, alimentación y vigilancia, establecen relaciones con organizaciones no gubernamentales (ONG), organismos internacionales y autoridades, y demandan respuestas en términos de asistencia humanitaria y protección.
- *Organizaciones de Población Desplazada en centros urbanos*: estas constituyen asociaciones de diverso tipo con estatutos y reconocimiento jurídico a las que se vinculan múltiples familias, y a través de las cuales se gestiona asistencia humanitaria, proyectos de generación de ingresos, capacitación, entre otros, etc.

Bustillo (2004) también menciona algunas experiencias de mesas municipales conformadas por instituciones estatales, no estatales y de población en condición de desplazamiento en las que se debate sobre la política pública de atención a PD, y en las que se busca conformar espacios de interlocución con las autoridades locales y nacionales. La aproximación de este autor es descriptiva y general, no pretende problematizar estos espacios de organización, pero sí señala su diversidad y expansión, y es pionero en describir el surgimiento de dichos escenarios.

Finalmente, en esta misma línea se encuentra el artículo de Hernández (2004), en el que se exponen experiencias de resistencia civil no violenta y construcción de paz desarrolladas por comunidades afro, indígenas y campesinas. Se enfoca en la experiencia de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó, como un proceso organizativo que permitió el retorno de población desplazada, la visibilización de su problemática y la creación de mecanismos internos para el desarrollo de la vida en dicha comunidad.

En los artículos señalados no se identifica un marco teórico propio de la acción colectiva, aunque es un componente de sus artículos, no es el central, ni es todavía objeto de investigación para los autores. No obstante, la contribución de estas primeras aproximaciones reside en el hecho de la visibilización de las organizaciones, de su crecimiento y expansión local y nacional; se trata de un primer acercamiento a la participación que realizan, y llaman la atención sobre la complejidad de los procesos y escenarios que comienzan a gestarse en torno a la interlocución con actores estatales en espacios institucionales.

### *1.2.2. Segundo eje: primeras aproximaciones investigativas de carácter descriptivo*

Los autores Archila y Prada (2002) son pioneros en el planteamiento de la temática, pese a no ser el núcleo de su análisis, pues recogen principalmente las protestas campesinas del periodo 1975-2001. Asimismo, las protestas sociales que han desarrollado poblaciones que han sido desplazadas por la violencia y que han sido registradas en medios de comunicación<sup>5</sup>. Es un trabajo relevante porque visibiliza el aumento progresivo de las protestas de esta población específica, y el tipo de repertorio utilizado, sin embargo, no aborda los objetivos, desarrollos y logros de su puesta en marcha.

En esta misma vía están los trabajos de Ortega (2005, 2007), quien se pregunta por la acción de carácter contencioso entre 1995 y 2004, por medio de su registro en prensa escrita. A diferencia de la investigación de Archila y Prada (2002), su propósito es analizar los objetivos de las protestas, los repertorios utilizados y los tipos de organización. El autor identificó un total de 112 acciones, 88 se llevaron a cabo en capi-

---

<sup>5</sup> En el periodo de 1975 a 2001 se registraron 48 protestas por parte de indígenas o campesinos que han sido desplazados: 33 de ellas en la modalidad de tomas de instalaciones estatales o de entidades humanitarias y quince movilizaciones.

tales de departamentos y en Bogotá, mientras que 24 se ejecutaron en otros municipios, evidenciando que la movilización de los desplazados internos en Colombia ha privilegiado el ámbito urbano para llevar a cabo sus protestas. Para dicho periodo, Ortega (2007) estableció como modalidades de los repertorios de acción las tomas (59), las protestas públicas (16), las invasiones masivas (16), las acciones legales (12), las marchas (6) y los bloqueos de vías (3). El autor describió año por año las acciones colectivas contenciosas identificadas en la prensa, teniendo en cuenta el municipio o lugar donde se llevaron a cabo y las demandas o peticiones de las poblaciones.

Además, hizo una primera clasificación de las organizaciones existentes de población desplazada teniendo en cuenta los objetivos que persiguen: desde la restitución de derechos, la gestión de recursos, la reubicación, o las reivindicaciones de tipo étnico o de género; la dimensión que alcanzan: local, regional, nacional; el contexto de su acción: urbano o rural y las diferentes formas organizativas que asumen: asociaciones locales con sedes en diferentes ciudades, fundaciones, entes de propósito multiactivo, entre otras (Ortega, 2005). El autor concluyó que

(...) se ha evidenciado un cambio cualitativo y cuantitativo en el carácter de las demandas y las acciones que indican una progresiva sofisticación que va de la mano del crecimiento en magnitud del problema, de los desarrollos institucionales, las luchas legales y de los aprendizajes adquiridos por los mismos desplazados internos (...) (Ortega, 2005, p. 17).

El trabajo de Ortega (2005, 2007) presenta un avance en relación con el de Archila y Prada (2002), pero lo hace a través de una fuente específica que es la indagación de prensa, lo que presenta algunas dificultades para hacer seguimiento a los eventos, no hace uso de otras fuentes para analizar los impactos de los repertorios de acción colectiva de las organizaciones de población desplazada. Su estudio no establece los niveles de efectividad de dichas acciones, ni las respuestas estatales frente a ellas, tampoco la incidencia de la acción colectiva en la intervención institucional frente a la problemática del desplazamiento forzado. Del mismo modo, continúan los vacíos de conocimiento frente a las OPD, sus características, las acciones que realizan, la construcción de sus procesos de identidad colectiva, los factores que inciden en su participación, etc.

### *1.2.3. Estudios de caso y aproximaciones analíticas*

Algunos de estos vacíos de conocimiento son abordados en las investigaciones que se presentan a continuación, en las que se desarrollaron estudios de caso que desde diferentes enfoques indagan sobre los procesos de organización y participación de población desplazada.

Se encuentran los estudios de Rodríguez y Gómez (2007), quienes indagan por la construcción de identidades en las organizaciones de población desplazada de la ciudad de Cali. También destaca el trabajo de Muñoz (2008) que rastrea la incidencia política de quince OPD en la política pública del distrito de Bogotá. Y por último, los estudios interesados en los procesos de construcción de ciudadanía y participación étnica y campesina como los de Abadía y Ferrer (2007), Alba (2008) y Osorio (2009). A continuación presento brevemente sus principales aportes.

Rodríguez y Gómez (2007) desarrollan los procesos organizativos de las personas en condición de desplazamiento de los sectores de Agua Blanca y Ladera ubicados en Cali, con base en tres ejes analíticos: a) las OPD, sus procesos organizativos, sus intereses y su cohesión interna; b) su identidad y c) su vivencia en la ciudad y la acción política.

Entre los interrogantes que orientan su estudio están: ¿de qué manera se conforman esas organizaciones?, ¿qué mantiene a las personas en la organización? y ¿cómo a través de esos procesos organizativos las personas en situación de desplazamiento viven la ciudad y participan en los asuntos públicos? Las autoras retoman los aportes de Torres Carrillo (2002) para definir su objeto de estudio, es decir, las organizaciones sociales; los aportes de Melucci (2001) sobre el concepto de identidad colectiva y de Castoriadis (1987) sobre los elementos instituidos e instituyentes de dicha identidad.

Con respecto al primer eje de análisis, las OPD, las autoras indagaron tanto por los hechos del desplazamiento que llevan a las personas a organizarse, como por experiencias organizativas previas a este, encontrando que algunos ya han ejercido liderazgos anteriores en asociaciones, grupos, comités, etc.; esta característica es más frecuente en personas entrevistadas que desempeñan un papel directivo actual en las OPD, no en las bases.

Las organizaciones estudiadas en general adoptan formas legales (asociación, fundación), tienen una estructura piramidal en la que los líderes están en el vértice, las bases se conforman por individuos o grupos familiares inscritos o afiliados en las organizaciones. Se reúnen en asambleas y allí discuten sobre sus principales reivindicaciones (alimentación, vivienda, empleo, salud, educación, acceso a recursos). Las personas llegan a las organizaciones porque consideran que en colectivo es más fácil acceder a las ayudas institucionales (atención humanitaria de emergencia, *kit* de aseo, hospedaje temporal, etc.), y porque estas brindan seguridad para realizar demandas y mitigar necesidades. Además realizan actividades de integración, de gestión ante instituciones oficiales e iniciativas productivas.

Las autoras señalan una altísima rotación en las personas de base de dichas organizaciones y el papel centrado en los liderazgos como “columna vertebral de los procesos”, pero señalan el riesgo que esto representa en la gestación de procesos realmente colectivos que tengan la capacidad de continuar independientemente del líder o la lideresa (Rodríguez y Gómez, 2007).

Las organizaciones les han permitido a los sujetos crear redes de apoyo para enfrentar situaciones difíciles, para moverse en la ciudad y para reconocer la ruta de atención institucional. Aunque permanecen en la organización por el deseo de satisfacer sus necesidades materiales y lograr sus intereses, también manifiestan que allí han encontrado la posibilidad de compartir sus historias, sus experiencias de vida y la expresión de sentimientos. Si bien las autoras señalan que tiene más peso la búsqueda de satisfacción de necesidades inmediatas, también plantean un matiz respecto a las organizaciones de mujeres que marcan diferencias en relación con su mantenimiento y cohesión. En este sentido, las participantes de estas organizaciones reconocen que estos espacios les han permitido compartir su dolor, sus necesidades, sus duelos, lo cual es presentado por las investigadoras como un incentivo para la permanencia, aun cuando no vean representadas sus demandas materiales más inmediatas.

Frente al segundo eje, la *construcción de identidad colectiva*, Rodríguez y Gómez (2007) señalan que en las OPD estudiadas

(...) la construcción de una identidad colectiva no logra configurarse como tal, sino que se gestan procesos de identificación a partir de dos

elementos fundamentales: la apropiación de una identidad asignada antes que constituida, y la ausencia de narrativas biográficas que den cuenta del cómo se constituyeron las organizaciones (...) (Rodríguez y Gómez, 2007, p. 264).

Es decir, las autoras argumentan que los integrantes de las OPD conforman los procesos a partir de una condición y una denominación asignadas por actores externos:

Lo que aglutina a las personas es la categoría de desplazados lo cual los constituye en una unidad que es externa, que no ha permitido construir el proceso colectivo que es lo que llevaría a lo instituyente, a procesos internos en los que se dan negociaciones e inversiones emocionales (Rodríguez y Gómez, 2007, p. 265).

La descripción y caracterización que se hace del desplazamiento es realizada por actores estatales, ONG y académicos, quienes definen qué es la categoría desplazado y quién se corresponde con ella, lo que tiene que hacer, la ruta de atención y cuándo deja de serlo. Es un fenómeno que aparece como un todo dado, conceptualizado desde afuera.

En lo que se refiere a los elementos instituyentes, aquellos que producen los actores implicados dentro del proceso y que les permiten constituirse como un actor colectivo, las autoras evidencian una disimilitud entre las personas de las OPD que han tenido experiencias organizativas previas, y aquellas que no. Las primeras significan sus procesos de participación como posibilidad de construir con otros, buscan incidir políticamente en la visibilización y restitución de sus derechos, y trascienden la demanda puntual, a diferencia de las personas que no han tenido experiencias organizativas previas, quienes consideran que no sirve estar en una organización si no se resuelven las necesidades inmediatas.

El segundo aspecto destacado, es que tampoco existen narrativas biográficas que den cuenta de los mitos e hitos fundacionales de dichas organizaciones que recojan los aportes o experiencias de quienes las conforman, sino solo de sus representantes (líderes), que han “jalonado” la organización. Si bien las organizaciones tienen distintas trayectorias de participación, eso no permite hablar de identidades según las cuales se reconozcan.

Finalmente, frente al tercer eje, *su vivencia en la ciudad y la acción política*, las autoras plantean que las OPD permiten estar, conocer y vivir la ciudad, pues son un referente para las personas en situación de desplazamiento que desconocen las relaciones y las instituciones que se tejen en la ciudad de llegada. Por otra parte, los líderes de estas organizaciones también son referentes para potenciar capacidades y expectativas, fortalecer el colectivo y movilizar el acceso a los recursos.

Las autoras parten de la noción de ciudadanía de Kimlika y Waire (1997), ligada a la idea de derechos y a la noción de vínculo con una comunidad particular, para afirmar que desde la actuación de las organizaciones estudiadas,

(...) no se logra consolidar aún, una lucha decidida frente a las instituciones del estado para el logro de sus derechos; de ahí la reiteración constante de sus miembros en que las organizaciones no deben tener actuación política; siguen quedándose restringidas a la búsqueda de la superación de las necesidades básicas. Como colectivo no han logrado posicionarse en relación con la demanda y el logro de sus derechos (...) (Rodríguez y Gómez, 2007, p. 276).

Teniendo esto en cuenta, pareciera que las autoras tienen una concepción de los derechos que excluye el componente de las necesidades materiales y de sus demandas puntuales. Es necesario problematizar e indagar en profundidad las causas por las cuales los miembros de las organizaciones afirman que no quieren tener una “actuación política”, para comprender realmente qué sentido le otorgan, es posible que no quieran hacerlo para conservar autonomía, para no exponerse ante actores violentos que criminalizan la organización social, o porque su concepción frente a la política puede tener una carga negativa, etc. En fin, las autoras no especifican los argumentos por los que los individuos de las OPD hacen tales aseveraciones. Por otra parte, no hacen mención al tipo de acciones colectivas que desarrollan las organizaciones estudiadas, ni los procesos mediante los que deciden escoger unas y rechazar otras.

En cuanto a este último aspecto, las conclusiones de la investigación de Rodríguez y Gómez (2007) contrastan con los hallazgos e interpretaciones de Ortega (2005), para quien sí es evidente que las acciones colectivas de los desplazados están orientadas por la lucha decidida de la reivindicación de sus derechos.

Mientras el énfasis de Rodríguez y Gómez (2007) se halla en la construcción de identidad de las organizaciones estudiadas, las investigaciones posteriores están más centradas en su incidencia en la política pública. En esta perspectiva encontramos el estudio desarrollado por Muñoz (2008), quien realizó una investigación cualitativa con quince OPD en la ciudad de Bogotá, a través de la cual buscó analizar los factores que condicionan la incidencia de las OPD en el desarrollo de Políticas Públicas en Bogotá. Estableció tres variables para su estudio: a) estructura y dinámica de las OPD estudiadas; b) la participación y sus mecanismos, formas y niveles y c) el contexto en el que se desenvuelven y actúan las OPD.

Frente a los resultados y hallazgos de la investigación, la autora concluye que desde la experiencia y percepción de los representantes de la población desplazada,

(...) se puede reconocer que la participación, a pesar de surgir como el intento para satisfacer las necesidades básicas y exigir el cumplimiento de los derechos, está siendo tutelada, coartada y condicionada, dificultando cualquier grado de incidencia que la población desplazada pueda ejercer (...) (Muñoz, 2008, p. 67).

Estas limitantes obedecen a:

1. Factores relacionados con las estructuras y dinámicas de las organizaciones: como carencia de recursos, lo que impide su sostenibilidad y conflictos presentados entre los miembros y organizaciones, lo que conlleva que sea cuestionada su representatividad y limitada su credibilidad.
2. Factores relacionados con las formas de participación: en general los representantes de las OPD entrevistados tienen una visión negativa de las instituciones y espacios de participación:

(...) la participación se limita en tanto los espacios son excesivos, manipulados y clientelistas, y no articulan, ni atienden las demandas de los desplazados. Hay cantidad pero no calidad... consideran que su participación se encuentra en un nivel "pasivo", y bajo, dado que solo lo hacen cuando se les informa, no se les tiene en cuenta en la toma de decisiones y la mayoría

de sus propuestas no son materializadas, es por este motivo que usan las vías jurídicas (tutela, derechos de petición) para el efectivo cumplimiento de sus derechos también menciona la falta de voluntad política del Estado para permitir y facilitar que las OPD incidan en un cambio estructural y permanente de su situación de vulnerabilidad (...) (Muñoz, 2008, p. 68).

Si bien Muñoz visibiliza algunos de los factores que condicionan y limitan la participación de estas organizaciones, no describe de qué manera los diseños institucionales creados por el Estado para promover la participación de la PD limitan su incidencia y el logro de sus objetivos. Tampoco analiza por qué a pesar de los obstáculos señalados las personas continúan participando y dialogando con las autoridades estatales en los escenarios formales creados para ello. No se detalla con claridad la creación de espacios de interlocución, los cambios en el sistema político y la normatividad que llevan a la institucionalización de la participación de estas poblaciones. Esto permitiría identificar aspectos estructurales que limitan la participación, y explicitar los mecanismos causales, lo cual nos llevaría más allá de las explicaciones poco elaboradas que reducen los análisis a la falta de voluntad política de las autoridades.

Finalmente encontramos varios estudios enfocados en el análisis de procesos organizativos de población desplazada desde una perspectiva étnica, entre ellos, la investigación desarrollada por Abadía y Ferrer (2007) en Quibdó, el estudio de Alba (2008) sobre la Asociación de Afrocolombianos Desplazados (en adelante Afrodes) y la investigación de Osorio (2009), quien analiza las tendencias del desplazamiento forzado para la década del noventa y algunas expresiones de acción colectiva que surgen con el desplazamiento en Bogotá y Córdoba. Dichos estudios se centran en categorías como la construcción de ciudadanía y de identidad colectiva étnica y campesina. Estos son aspectos vinculantes que les permiten tejer la idea de “nosotros” y desplegar repertorios de acción no violentos para visibilizar sus problemáticas y buscar soluciones con efectos nacionales e internacionales<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> En particular Alba (2008) describe las características del proceso organizativo que dan cuenta de su trayectoria de construcción de ciudadanía y analiza formas de movilización y reivindicación que al realizarse en el plano internacional, tienen efecto en el ámbito nacional, constituyéndose lo que teóricamente se denomina el efecto boomerang.

En particular estos estudios permiten analizar las maneras en que desde la construcción de identidades colectivas, las organizaciones de población desplazada han logrado visibilizar su problemática, ganar espacios de reconocimiento ante la población receptora y disminuir la clandestinidad en la que muchos asumían su condición de desplazados por miedo a ser estigmatizados. También constituyen espacios de formación política en los que se analizan las políticas en materia de atención y reparación.

De las investigaciones descritas anteriormente, se constata que hay un interés creciente por la acción colectiva de poblaciones y organizaciones que han vivido el desplazamiento forzado. Ya se identifican avances frente al estudio de los repertorios de la acción colectiva de dichas poblaciones (Ortega, 2005; Osorio, 2004; sobre la construcción de identidad en dichos procesos organizativos en Cali (Rodríguez y Gómez, 2007), en Bogotá y Córdoba (Osorio, 2009); acerca de la incidencia política de las OPD y sus procesos de organización y participación en Bogotá (Muñoz, 2008) así como la construcción de ciudadanía étnica desde el estudio de caso de Quibdó (Abadía y Ferrer, 2007) y Afrodes (Alba, 2008).

Pese a que se ha avanzado en la visibilización de este tema, los estudios son pocos y se identifican diversos vacíos de conocimiento frente al tema de la acción colectiva de la población desplazada: por un lado, es evidente la ausencia de estudios cuantitativos, cualitativos y comparados sobre las organizaciones de población desplazada en el país. Por otra parte, no se ha profundizado en las diferencias y semejanzas de esas organizaciones regionales y nacionales, en tanto no son un actor único, ni homogéneo; no se ha indagado por la efectividad de las acciones colectivas; sus variaciones de acuerdo a variables regionales, longitudinales, o de actor. Tampoco se han realizado estudios que indaguen por las respuestas de las diversas entidades estatales frente a la acción colectiva desarrollada por estas poblaciones.

Persisten vacíos especialmente frente al alcance de los *objetivos y las acciones de las organizaciones de población desplazada y su incidencia municipal, regional y nacional*. No se han realizado trabajos sobre la acción del Estado para regular y promover la participación de la PD, ni por los efectos de los diseños institucionales que regulan la participación sobre la incidencia política de los actores. Tampoco se ha indagado por la articulación entre las estructuras locales y las nacionales de participación de población des-

plazada, y entre estas y las entidades nacionales encargadas de ejecutar la política pública, cuestión fundamental para entender de qué manera ascienden las demandas locales a los niveles centrales de decisión, como el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (en adelante SNAIPD) y cuáles son los temas y escenarios de tensión entre las autoridades y las OPD, aspectos que permitirían aproximarnos al tema de la incidencia política de estas organizaciones.

Teniendo en cuenta lo anterior, el presente estudio busca revisar tres tipos de factores que constituyen vacíos de conocimiento actuales: a) aquellos diseños institucionales que regulan el sistema de participación de PD en las instancias encargadas de diseñar y ejecutar la política pública, y de qué manera esos diseños limitan su incidencia política para el periodo 2005-2010; b) otros factores asociados a la dinámica organizacional propia de las OPD a partir del estudio de caso de la Mesa de Organizaciones de Población Desplazada del municipio de Soacha y c) finalmente los relacionados con el contexto de violencia, que limitan el logro de sus objetivos. En el siguiente capítulo se presentan los referentes teóricos que tomo como base para el desarrollo de la investigación.



## Capítulo 2.

### Acción colectiva de las víctimas del desplazamiento forzado: referentes teóricos

En este capítulo se abordan los referentes conceptuales que orientan la investigación. Primero, se define la acción colectiva contenciosa y algunas de las categorías relevantes para entender la movilización de actores sin acceso a instituciones y que cuentan con pocos recursos, para ello se retoman los aportes conceptuales de Tarrow (1997) (McAdam, McCarthy y Zald, 1999; Tarrow, Tilly y McAdam, 2001). Segundo, se esbozan algunas de las condiciones estructurales y respuestas de los gobiernos y de las elites que limitan el impacto de la movilización social de sectores empobrecidos, y se hace una relación de estos aspectos con la situación concreta que afecta la movilización de las víctimas del desplazamiento forzado. Teniendo en consideración estos elementos, se plantean algunos supuestos e hipótesis que explicarían por qué es limitada la incidencia política que pueden ejercer las organizaciones de víctimas en escenarios institucionales de participación.

#### 2.1. Acción colectiva contenciosa

Sidney Tarrow (1997) introdujo el concepto de la acción colectiva contenciosa como aquella

(...) utilizada por gente que carece de acceso regular a las instituciones, que actúa en nombre de reivindicaciones nuevas o no aceptadas, y que se

conduce de un modo que constituye una amenaza fundamental para otros o las autoridades... es el principal recurso, y con frecuencia el único, del que dispone la mayoría de la gente para enfrentarse a adversarios mejor equipados (...) (Tarrow, 1997, p. 20).

Este concepto es adecuado para indagar por las acciones realizadas por organizaciones de población desplazada, porque son personas con escasos recursos que a través de acciones disruptivas y/o institucionales demandan a diferentes agencias del Estado sus derechos a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición frente a las violaciones de los derechos humanos de las que han sido víctimas. Además porque sus reivindicaciones y los repertorios de acción que usan para exigirlos se convierten en una amenaza, o por lo menos en un problema para: a) los perpetradores de los hechos que generaron el desplazamiento y que promovieron el despojo de tierras; b) para los actores de las elites económicas y políticas, aliados de estos perpetradores y c) para los gobiernos locales y entidades nacionales sectoriales que han sido calificados por la Corte Constitucional como negligentes frente a las respuestas a estas poblaciones, y que teniendo en cuenta el estado de cosas inconstitucional, deben desarrollar de manera obligatoria respuestas adecuadas que garanticen los indicadores de goce efectivo de derechos de estas poblaciones.

Tarrow (1997) señala que la acción colectiva contenciosa “puede ser breve o mantenida, institucionalizada o disruptiva... da lugar a movimientos sociales cuando los actores sociales conciertan sus acciones en torno a aspiraciones comunes en secuencias mantenidas de interacción con sus oponentes o las autoridades” (Tarrow, 1997, p. 20). En ese orden de ideas, las acciones desarrolladas por las organizaciones de población desplazada varían desde acciones de hecho, como tomas de entidades o protestas, hasta la radicación de acciones legales de obligatorio cumplimiento por parte de las entidades estatales. También es clave la tendencia a la institucionalización de las OPD que se ha generado en los últimos años (2005-2010), en el marco de los escenarios creados por el Estado para la participación de la población desplazada, y su interlocución permanente y periódica con las entidades estatales locales y nacionales (ver capítulo 3).

Los actores que se organizan en torno a acción colectiva contenciosa son heterogéneos, no siempre se encuentran bajo la dirección de un líder u

organización únicos, no cuentan con amplios recursos para la movilización y son reprimidos por el Estado. Entonces, ¿cómo puede surgir y mantenerse esa acción colectiva? Tarrow fue uno de los primeros en señalar varios de los factores externos a los movimientos que les permiten crear y mantener sus acciones en el tiempo, a pesar de la falta de organización, los egoísmos personales y la represión,

(...) los movimientos sociales al no ser grupos y carecer de coordinación obligada, rara vez están en condiciones de resolver sus problemas de acción colectiva mediante la internalización, entonces, explotan recursos externos -oportunidades, pactos, sobreentendidos, redes sociales- para coordinar y mantener la acción colectiva (...) (Tarrow, 1997, p. 39).

En la presente investigación se retoman las siguientes tres categorías propuestas por Tarrow (1997), McAdam *et al.* (1999) y Tarrow *et al.* (2001), para explicar los procesos de acción colectiva contenciosa:

1. *La estructura de oportunidades políticas* se refiere a aquellos cambios en el sistema que pueden ser percibidos y apropiados por los actores como oportunidades o amenazas para la movilización (McAdam *et al.*, 1999; Tarrow *et al.*, 2001). Los cambios más destacados de la EOP surgen de la apertura de acceso al poder, de los cambios de alineamientos gubernamentales, de la disponibilidad de aliados influyentes y de las divisiones dentro de las elites.

Los movimientos sociales se forman cuando los ciudadanos corrientes, a veces animados por líderes, responden a cambios de las oportunidades que reducen los costos de la acción colectiva, descubren aliados potenciales, y muestran en que son vulnerables las elites y las autoridades (Tarrow, 1997, p. 39).

2. *Las estructuras de movilización* se refieren a aquellos canales colectivos, grupos, organizaciones y redes tanto formales como informales, a través de los cuales la gente puede movilizarse, implicarse en la acción colectiva o ser motivada para participar en ella. Tarrow plantea que los movimientos sociales a menudo aparecen en ausencia de organizaciones o líderes bien definidos, “los movimientos se parecen mucho más a una especie de maraña entrelazada de pequeños grupos, redes sociales

y conexiones entre todos ellos” (Tarrow, 1997, p. 56). Por consiguiente, ¿cómo se difunde, coordina y mantiene la acción colectiva una vez aparecen las oportunidades? Para Tarrow la respuesta es social, “si bien quienes deciden participar son individuos la acción colectiva es activada y mantenida por grupos de contacto directo, sus redes sociales y sus instituciones” (Tarrow, 1997, p. 54). Las estructuras de movilización pueden ser preexistentes o creadas en el curso de la contienda, no obstante, necesitan ser apropiadas como mecanismos de lucha, esto permite “superar los déficits organizativos a poblaciones oprimidas o pobres en recursos” (Tarrow, *et al.*, 2001, p. 48).

3. *Procesos enmarcadores* hacen referencia a los significados compartidos mediante los cuales los agentes definen la situación injusta que los lleva a la movilización. David Snow (1992) los define como esfuerzos realizados por grupos de personas con el fin de construir formas compartidas de considerar el mundo y a sí mismas, que legitimen y muevan a la acción colectiva; por ejemplo, que se sientan agraviadas o indignadas por determinada realidad y que sientan que la acción puede contribuir a transformar y mejorar esa situación. En este sentido la acción colectiva no solo depende de las oportunidades para la movilización, las redes o las organizaciones sociales, sino también de la confianza y la cooperación que se genera entre los participantes gracias a los presupuestos compartidos. Estos marcos se traducen en las ideologías, símbolos y narraciones que permiten dotar de sentido la acción y que a su vez la orientan.

Estas tres categorías de análisis orientan la investigación. En los capítulos siguientes, se analizará la manera en que las organizaciones de población desplazada percibieron y apropiaron como *una estructura de oportunidad política* el papel jugado por la Corte Constitucional al declarar un estado de cosas inconstitucional desde 2004, y exigir al gobierno que garantice su participación efectiva en la política pública. La Corte Constitucional se convirtió en una autoridad estratégica que ha emitido decenas de sentencias y autos de seguimiento, en temas relacionados con la exigencia de los derechos de la población en condición de desplazamiento. Esta amplia jurisprudencia se ha convertido en la punta de lanza de las exigencias de las organizaciones de población desplazada y de sus aliados, organizaciones defensoras de derechos humanos, colectivos de abogados, entre otros, para

exigir respuestas del Gobierno local y nacional, independientemente de su voluntad política. Sin las exigencias de la Corte al Gobierno nacional, no se hubieran puesto en marcha los escenarios de participación institucional en los que es obligatoria la participación de las víctimas en la formulación e implementación de la política pública. Todos estos cambios políticos que se empezaron a originar desde el año 2004 fueron aprovechados por las organizaciones que hasta ese momento no habían tenido una interfaz con el Estado que les permitiera canalizar sus demandas por vías institucionales de manera sostenida (capítulo 3).

Frente a la segunda categoría, *las estructuras de movilización*, se analizarán aquellas organizaciones y colectivos de víctimas que surgieron para participar en la interfaz de diálogo con el Estado para exigir sus derechos a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. En cuanto a la tercera categoría de los *procesos enmarcadores*, se abordarán los objetivos, reivindicaciones, discursos y símbolos que orientaron la constitución “de un nosotros” en su acción colectiva. Para el análisis de estas dos últimas categorías, nos centraremos en el estudio de caso del municipio de Soacha (capítulo 4).

## **2.2. Condiciones y respuestas limitan el impacto de la movilización social de sectores empobrecidos**

La movilización de la población víctima del desplazamiento forzado, al igual que la de otros sectores empobrecidos, está condicionada por diversos factores estructurales y de contexto que limitan su alcance y su fuerza. Primero, la movilización es altamente costosa en términos de recursos, tiempos y coordinación, y las personas en condición de desplazamiento no solamente quedaron en una situación de vulnerabilidad extrema al tener que dejar sus tierras, viviendas o pertenencias y salir huyendo para salvaguardar la vida, sino que además en los lugares de llegada permanecen en situaciones de pobreza extrema y exclusión (Garay, 2011). Segundo, son actores que tienen poco acceso a las instituciones políticas. Tercero, su capacidad de ejercer sanciones negativas a otros grupos que dependan de sus retribuciones y que se vean afectados por su acción, es muy escasa<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Para Piven y Cloward (1979) una disrupción es la aplicación de una sanción negativa en la que los manifestantes al realizar su protesta retiran una contribución crucial de la que

(a diferencia de lo que pueden hacer otros grupos sociales cuando entran en protestas como los transportadores, que a través de paros nacionales pueden desabastecer de alimentos a las grandes ciudades y de esta manera afectar a diversos grupos sociales que de alguna manera dependen de ellos, y al verse afectados por sus acciones pueden presionar al gobierno para buscar alternativas de solución). Tercero, algunas de sus principales demandas son problemáticas para grupos poderosos bien conectados políticamente y con acceso a medios de coerción. Particularmente sus demandas de restitución de las tierras despojadas o robadas por parte de grupos armados y elites locales en el marco del conflicto armado que superan las ocho millones de hectáreas, y su solicitud de verdad y justicia para que se conozcan los responsables de las violaciones a sus derechos y se les impongan sanciones, son dos aspectos que afectarían no solo a los grupos armados, sino a las elites locales legales que fueron sus aliadas y a las autoridades locales que se vieron involucradas en despojos (Gutiérrez y Vargas, 2016), masacres, homicidios y otras victimizaciones (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013).

Algunas de estas constricciones no recaen solo sobre los movimientos de víctimas, sino que afectan en general a los sectores empobrecidos que no cuentan con los recursos suficientes y el acceso institucional que tienen otros grupos mejor equipados, para que el Estado y las elites respondan a sus demandas. Autores como Piven y Cloward (1979) plantean que la capacidad con la que cuentan los sectores pobres es la de convertirse en una verdadera amenaza, capaz de desestabilizar el orden social a través de movilizaciones disruptivas. Cuando los pobres salen a las calles de manera masiva y ejercen sanciones negativas, otros grupos retirándoles contribuciones cruciales de las que ellos dependen tendrán la oportuni-

---

dependen otros, y esto les permite ejercer poder. Pero la cantidad de apalancamiento que un grupo puede tener para aplicar tales sanciones negativas, es muy variable. La influencia depende de varios factores, en primer lugar, la posibilidad de que la contribución que es retenida sea crucial para los demás, en segundo lugar, la posibilidad de que aquellos que han sido afectados por la interrupción sean quienes tienen recursos para conceder, y tercero, si el grupo que es afectado por la obstrucción puede protegerse adecuadamente contra las consecuencias de la disrupción. Una vez que estos criterios se establecen, “se hace evidente que los pobres están por lo general en la posición menos estratégica para beneficiarse de un desafío, con frecuencia están en eslabón más débil de la ubicación institucional para usar una disrupción como una táctica de influencia” (Piven y Cloward, 1979, p. 25).

dad de ejercer algún tipo de influencia política y lograr algunas de sus reivindicaciones. El desafío consiste en llegar a obstruir roles y reglas establecidas, y en generar verdaderas disrupciones institucionales (Piven y Cloward, 1979).

Las respuestas de los gobiernos y las elites ante las protestas pueden ser tres: a) ignorarlas, b) reprimirlas o c) conciliar con los manifestantes. Estas varían dependiendo de las condiciones electorales: en momentos de estabilidad, y si el grupo tiene poca influencia perturbadora puede ser fácilmente ignorado o reprimido. Es más probable que sea ignorado cuando la disrupción que intenta crear no es fundamental para la sociedad en su conjunto, o para ciertos grupos más importantes. Es más probable que la represión sea empleada cuando las instituciones centrales se ven afectadas de manera significativa (Piven y Cloward, 1979).

El gobierno ha combinado estos tipos de respuestas ante las acciones colectivas y las protestas de las víctimas del desplazamiento forzado. En múltiples ocasiones y cuando se han presentado acciones de carácter disruptivo, como protestas, marchas, bloqueos de vías y tomas de instituciones públicas y privadas, inclusive de iglesias, parques o plazas, han sido duramente reprimidos (Archila y Prada 2002; Ortega, 2005); no obstante, estas acciones han sido locales y no existe un actor social unificado que articule las demandas de las poblaciones desplazadas y que genere acciones disruptivas de carácter nacional. Lo más cercano a este intento, ha sido la *Campaña Permanente Tierra, Vida y Dignidad*, que ha logrado articular a seis de las más grandes organizaciones que tienen presencia nacional y ha realizado tres marchas anuales hacia la capital del país para exigir los derechos de las víctimas (capítulo 4). Las organizaciones de población desplazada han estado dispersas y fragmentadas, y se han centrado más bien en generar protestas puntuales, pero frecuentes en áreas urbanas con demandas concretas para las autoridades locales (Ortega, 2007). Además de la represión ejercida por el Estado, las organizaciones de víctimas también han sido objeto de violencia por parte de grupos armados que han asesinado y amenazado a sus líderes y lideresas, y han restringido su capacidad de acción local (Defensoría del Pueblo, 2011). Este tipo de respuestas violentas y sus efectos, se analizarán con mayor detalle para el caso de las organizaciones en el municipio de Soacha, en el capítulo cuarto.

Como se mencionó con anterioridad, además de la represión y la violencia, otra de las respuestas de los políticos y las elites puede ser la institucionalización de las demandas, buscando organizar a los manifestantes y llevándolos a hacer sus peticiones por mecanismos institucionales formales, con el fin de alejarlos de los mecanismos disruptivos. Para el caso colombiano, como se verá en el siguiente capítulo, desde el año 2005 y respondiendo a las exigencias de la Corte Constitucional, el gobierno ha optado por la institucionalización de las demandas de esta población, al decretar la creación de escenarios de diálogo descentralizados en las diversas entidades territoriales del país y también el nivel central-nacional. Pero, ¿cuáles son los efectos de dicha institucionalización sobre la capacidad que tienen las organizaciones de población desplazada para lograr sus reivindicaciones anheladas?

### **2.3. Institucionalización de la participación: hipótesis que explican la incidencia política limitada**

Planteo que las reglas<sup>8</sup> creadas por el Gobierno nacional desde el año 2005 para institucionalizar la acción colectiva de la población en condición de desplazamiento a través de mecanismos y escenarios formales de participación, generan unos efectos muy concretos que limitan su incidencia política dadas las condiciones actuales de los municipios pobres en los que dichos escenarios se implementan. Los supuestos, el argumento y la hipótesis son los siguientes:

#### *Supuestos:*

- La participación en espacios institucionales de política pública en escenarios descentralizados es eficaz (consiguen respuestas favorables a sus demandas centrales) cuando quienes participan tienen la oportunidad y la capacidad de incidir en las decisiones programáticas y presupuestales y pueden ejercer algún tipo de control sobre su implementación.

---

<sup>8</sup> Las instituciones son entendidas por North (1990) como reglas de juego formales que constriñen el comportamiento de los actores y dan forma a sus interacciones o intercambios. Con frecuencia el cumplimiento de dichas disposiciones es puesto en vigor por el Estado y el conjunto de acciones disponibles para los actores, la información a la que acceden y la secuencia de sus acciones (Levi, 1990).

- Un sistema de participación descentralizado no funciona en municipios pobres cuando se dan las siguientes tres condiciones:
  - a) las decisiones sobre lo presupuestal y lo programático de determinada política se toman en el centro de manera sectorial, y el grueso de los recursos se destina de manera sectorial y no territorial
  - b) cuando no existen mecanismos claros y definidos que favorezcan el ascenso de las demandas locales hacia los lugares centrales de decisión, y
  - c) cuando no se cumplen los principios de concurrencia, articulación, subsidiariedad y coordinación entre la nación y los entes territoriales en la implementación de la política.

*Argumento:*

- Como se describirá con más detalle en el capítulo siguiente, en la política pública de atención a víctimas del desplazamiento forzado, las decisiones gruesas sobre los aspectos programáticos y presupuestales se toman en el nivel sectorial-nacional, mientras que los entes territoriales son ejecutores de la política.
- Si lo anteriores supuestos se sostienen, la predicción que podemos hacer es que la participación de las víctimas en la formulación e implementación de las políticas no es eficaz en los escenarios descentralizados de participación en municipios pobres, y no favorece su incidencia política.

*Hipótesis:*

- a) En los escenarios de planeación e interlocución entre las víctimas del desplazamiento forzado y las autoridades locales en municipios pobres<sup>9</sup>,

---

<sup>9</sup> Esta hipótesis aplica para municipios de categorías 2, 3, 4, 5 y 6. No para grandes ciudades como Bogotá, Medellín y Cali, que cuentan con capacidad institucional y fiscal, que les permite destinar recursos propios específicos para la atención y respuesta a la población en condición de desplazamiento y no dependen, en comparación con otros municipios, de las transferencias de la nación.

<sup>1a</sup> Ley 617 de 2000, establece seis categorías para clasificar a los municipios de acuerdo al número de habitantes y al monto de ingresos corrientes de libre destinación. Los municipios con más habitantes y con mayores ingresos corrientes de libre destinación

no se logran articular las reivindicaciones y propuestas estructurales realizadas por las primeras, porque se propone un sistema descentralizado de participación, pero las decisiones de la política pública de atención a la PD son centralizadas, esto hace que los escenarios locales de participación se tornen desgastantes para sus participantes, pues no tienen cabida sus reivindicaciones más sentidas en las agendas locales.

- b) Diversas demandas y propuestas que las OPD establecen en las mesas temáticas y en los comités territoriales municipales y departamentales de atención a la PD, no son incorporadas de manera sistemática en los espacios de interlocución que tienen las OPD nacionales con el Consejo Nacional de Atención Integral para la Población Desplazada (en adelante CNAIPD), porque no existen mecanismos ni escenarios de articulación, que permitan el ascenso de las demandas y propuestas que se realizan en los entes territoriales hacia el nacional.

Un esquema que comprende las ideas centrales de este capítulo se puede observar a continuación. En el siguiente capítulo se abordará una descripción de la política de atención a la población en condición de desplazamiento, y se contrastarán las dos hipótesis esbozadas.

son clasificados con categoría especial o categoría 1, entre menos habitantes e ingresos tengan, serán clarificados en categorías menores hasta llegar a la categoría 6.

*Categorías municipios (Ley 617 de 2000)*

<i>Categoría</i>	<i>Habitante</i>		<i>Ingresos corrientes de libre destinación*</i>	
	<i>Mínimo</i>	<i>Máximo</i>	<i>Mínimo</i>	<i>Máximo</i>
E	500.001	NA	400.000	NA
1	100.001	500.000	100.000	400.000
2	50.001	100.000	50.000	100.000
3	30.001	50.000	30.000	50.000
4	20.001	30.000	25.000	30.000
5	10.001	20.000	15.000	25.000
6	NA	10.000	NA	15.000

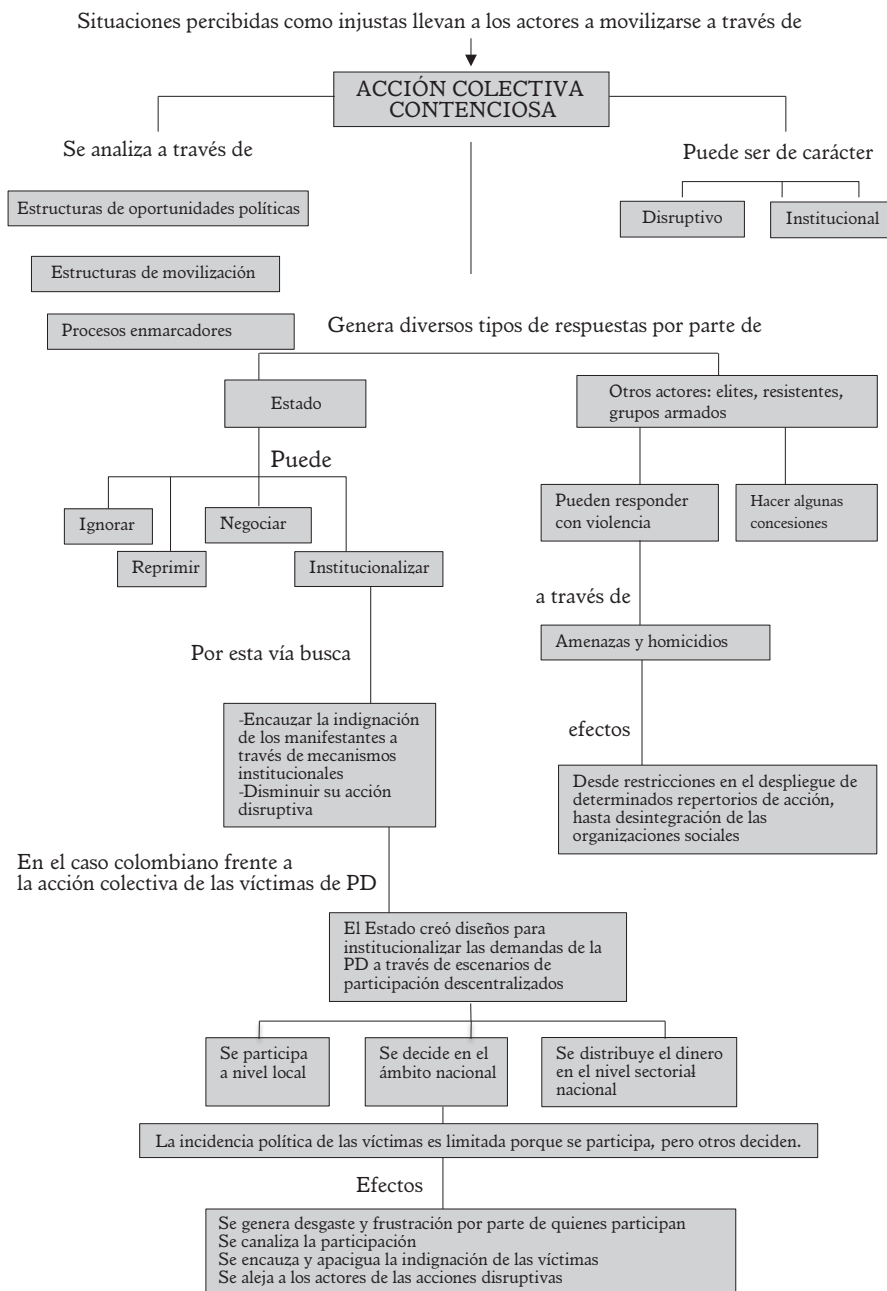
Producido por la DDTS-DNP, con base en los decretos de los alcaldes.

E: especial

\* Anuales, en salarios mínimos legales mensuales

Los distritos o municipios que de acuerdo con su población deban clasificarse en una categoría, pero cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales difieran de los señalados en el presente artículo para la misma, se clasificarán en la categoría correspondiente a los ingresos corrientes de libre destinación anuales. Los alcaldes determinarán anualmente, mediante decreto expedido antes del treinta y uno (31) de octubre, la categoría en la que se encuentra clasificado para el año siguiente, el respectivo distrito o municipio. Ley 617 de 2000.

### Esquema 1. Acción colectiva contenciosa



Elaboración propia



## Capítulo 3.

# Diseños institucionales que limitan la incidencia política de las organizaciones de víctimas del desplazamiento forzado

Este capítulo tiene por objetivo comprender de qué manera el componente de la política pública que regula la participación de las organizaciones de población en condición de desplazamiento, limita el logro de las reivindicaciones y los procesos de acción colectiva de dichas organizaciones. Para ello es necesario responder las siguientes preguntas: ¿cuál es el marco normativo que regula la participación de la PD?, ¿qué espacios de diálogo se han creado entre OPD e instituciones del Estado tanto municipales y departamentales como nacionales?, ¿cómo es la representación de la PD en esos escenarios?, ¿existen mecanismos que permitan el ascenso de las demandas desde lo local a lo nacional?, ¿cuáles son las dificultades o problemas que se presentan en estos escenarios para garantizar la participación efectiva de la PD? Y por último, ¿de qué manera esas reglas de juego condicionan la incidencia política de la PD?

Retomo las dos hipótesis esbozadas en el capítulo anterior. Hipótesis uno: en los escenarios de planeación e interlocución entre las OPD y las administraciones municipales no se logran articular las reivindicaciones y propuestas estructurales realizadas por las OPD, porque se propone un sistema descentralizado de participación, pero las decisiones de la política pública de atención a la PD son centralizadas, esto hace que los escenarios locales de participación se tornen desgastantes para sus participantes, pues no tienen cabida sus reivindicaciones más sentidas en las agendas locales.

Dicha hipótesis se explica principalmente por dos razones: a) muchas de las decisiones programáticas y presupuestales sobre el diseño y la ejecución de la política (sus programas, planes y proyectos), no dependen de las administraciones municipales, sino de las instituciones y sectores que conforman el SNAIPD, en el nivel central-nacional. b) Al no aplicarse de manera eficaz y pertinente los principios de concurrencia, subsidiariedad, complementariedad y articulación entre la nación y los entes territoriales, estos últimos no cuentan con la capacidad institucional y fiscal suficiente para tramitar tales propuestas.

Hipótesis dos: diversas demandas y propuestas que las OPD establecen en las mesas temáticas y en los comités territoriales de atención a la PD en municipios pobres, no son incorporadas de manera sistemática en los espacios de interlocución que tienen las OPD nacionales con el CNAIPD, porque no existen mecanismos ni escenarios de articulación que permitan el ascenso de las demandas y propuestas que se realizan en los entes territoriales hacia lo nacional.

Estas dos hipótesis dan cuenta de lo que Gutiérrez (2007) denomina como uno de los problemas de la democracia participativa, “existe una separación creciente entre políticas públicas y participación (se participa para gestionar y controlar, sin ningún contacto con los centros de decisiones)” (Gutiérrez, 2007, p. 23). La Corte Constitucional ha generado unas obligaciones para el Estado que han sido percibidas por las organizaciones de población desplazada como una oportunidad política para el ejercicio de su derecho a la participación y para la conquista de sus reivindicaciones, sin embargo, la forma en la que el Gobierno nacional reguló dicha participación, ha sido percibida como una amenaza frente a la incidencia que pueden llegar a tener en esos espacios.

Para contrastar las dos hipótesis esbozadas, presento en primer lugar una descripción general sobre los componentes de la política pública de atención a la población desplazada para el periodo de estudio propuesto, en este apartado hago énfasis en el componente de participación, describo el marco normativo que la regula y los espacios y mecanismos institucionales creados para hacer efectivo este derecho a la PD local y nacionalmente.

Posteriormente expongo algunas de las principales acciones implementadas por el gobierno para garantizar dicha participación y presento algunos de sus alcances. Todo este recorrido para explicar en el último apartado

del capítulo los problemas del sistema para incorporar las demandas de la población en condición de desplazamiento en los espacios de diálogo que estas tienen con las autoridades estatales en los entes territoriales, debido a la falta de articulación de estos escenarios con los lugares donde se toman las decisiones en el nivel central.

### **3.1. Componentes de la política pública de atención a la población en condición de desplazamiento**

El desplazamiento forzado por la violencia en el país comienza a aparecer como un tema en la agenda pública para el Estado solo hasta 1995<sup>10</sup>, año en el que se elabora el primer documento gubernamental sobre el tema, en el que se le reconoció como una violación a los DDHH y al derecho internacional humanitario, y se definieron las bases para crear un Programa Nacional de Atención a la Población Desplazada (Departamento Nacional de Planeación, 1995).

En el año 1997 se promulgó la ley 387, por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado: la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en Colombia. A través de esta ley se creó el SNAIPD<sup>11</sup>,

---

<sup>10</sup> El desplazamiento forzado por la violencia en Colombia ha sido un hecho permanente en el país, pero este fenómeno era invisible para el Estado. Antes de 1995 se atendía a las personas en condición de desplazamiento forzado por la violencia como asistidas por programas de atención de desastres. No obstante, el surgimiento en la agenda pública del tema del desplazamiento forzado por causa de la violencia, se explica gracias a la presión ejercida por diversos actores, entre ellos: personas víctimas del desplazamiento, organizaciones de derechos humanos y la Iglesia Católica, quienes realizaron procesos de visibilización de la problemática e hicieron recomendaciones al Estado, a la cooperación internacional y a la sociedad, para que se reconociera esta tragedia humanitaria como consecuencia del conflicto armado, que requería un marco normativo propio para atender a las víctimas y garantizar su restablecimiento socioeconómico. Ver Conferencia Episcopal de Colombia, 1995.

<sup>11</sup> El SNAIPD está integrado por 37 Entidades: Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema, Archivo General de la Nación, Banco de Comercio Exterior de Colombia, Centro Nacional de Memoria Histórica, Consejo Superior de la Judicatura Sala Administrativa, Defensoría del Pueblo, Programa Presidencial de DDHH Y DIH PAIC-MA, Departamento Nacional de Planeación, Departamento para la Prosperidad Social, Fiscalía General de la Nación, Finagro, Icetex, Incoder Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Ministerio de Cultura, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Educación Nacional, Minis-

dicho sistema tiene como objetivos:

- a) Atender de manera integral a la población desplazada por la violencia para que, en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento, logre su reincorporación a la sociedad colombiana.
- b) Neutralizar y mitigar los efectos de los procesos y dinámicas de violencia que provocan el desplazamiento, mediante el fortalecimiento del desarrollo integral y sostenible de las zonas expulsoras y receptoras, y la promoción y protección de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario.
- c) Integrar los esfuerzos públicos y privados para la adecuada prevención y atención de las situaciones de desplazamiento forzado por la violencia.
- d) Garantizar un manejo oportuno y eficiente de todos los recursos humanos, técnicos, administrativos y económicos que sean indispensables para la prevención y atención de las situaciones que se presenten por causa del desplazamiento forzado por la violencia (Ley 387 de 1997).

Para posibilitar el funcionamiento del SNAIPD, la ley 387 creó también el CNAIPD, como órgano consultivo y asesor encargado de formular la política y garantizar la asignación presupuestal de los programas que las entidades responsables del funcionamiento del SNAIPD tienen a su cargo<sup>12</sup>.

---

terio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio del Interior, Ministerio del Trabajo, Policía Nacional, Registraduría Nacional del Estado Civil, Servicio Nacional de Aprendizaje, Superintendencia de Notariado y Registro, Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas, Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación de Víctimas, Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

<sup>12</sup> Según la ley 387, este Consejo Nacional estará conformado por: un delegado del presidente de la República, quien lo presidirá; el consejero Presidencial para los Desplazados, o quien haga sus veces; ministro del Interior; el ministro de Hacienda y Crédito Público; el ministro de Defensa Nacional; el ministro de Salud; el ministro de Agricultura y Desarrollo Rural; el ministro de Desarrollo Económico; el director del Departamento Nacional de Planeación; el defensor del Pueblo; el consejero Presidencial para los DDHH, o quien haga sus veces; el consejero Presidencial para la Política Social, o quien haga sus veces. El gerente de la Red de solidaridad Social o quien haga sus veces; y el Alto Comisionado para la Paz, o quien haga sus veces. Luego el Gobierno nacional designa la coordinación del SNAIPD a la Acción Social. Esta última entidad integró lo que antiguamente era la

A partir de esta ley se conciben la prevención y protección, la atención humanitaria y el restablecimiento socioeconómico como etapas o fases. En primera instancia, es necesario generar programas para prevenir el desplazamiento, pero cuando este ocurre, es necesario favorecer de manera prioritaria la ayuda humanitaria de emergencia con la finalidad de socorrer y asistir a la población desplazada y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, alojamiento, entre otras. Después de esta ayuda de emergencia, se contempla el restablecimiento socioeconómico de la población, y para ello, la ley establece que el Gobierno nacional promoverá acciones que generen condiciones de sostenibilidad económica y en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento en las zonas rurales o urbanas<sup>13</sup>.

Desde el año 2010 estos aspectos ya no se comprenden como fases o etapas, sino como componentes permanentes de la política pública que deben ser garantizados continuamente por el Estado. Además se han agregado una serie de aspectos que se consideran fundamentales para garantizar el goce efectivo de los derechos de esta población, como lo plantea Juan Pablo Franco, subdirector de atención a la población desplazada de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, (de ahora en adelante Acción Social)

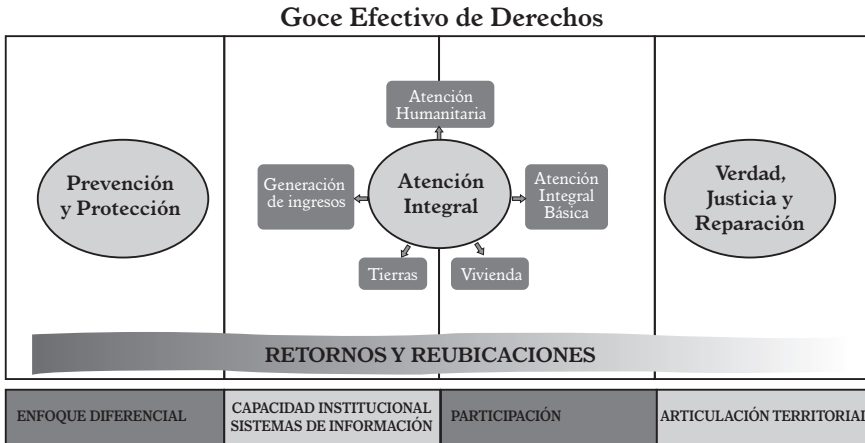
La política tiene un enfoque diferente, antes se hablaba de fases: la fase de prevención, la fase de atención humanitaria y la fase de establecimiento socioeconómico hoy hablamos es de componentes: el componente de prevención, el componente de atención integral básica (que incluye atención humanitaria de emergencia, atención integral básica, generación de ingresos, tierras, vivienda) y el componente nuevo de verdad, justicia y reparación. Estos componentes bajo el enfoque del goce efectivo de derechos, están acompañados de cuatro elementos transversales exigidos por la Corte Constitucional: 1. Enfoque diferencial 2. Capacidad institucional y sistemas de información. 3. Participación y 4. Articulación territorial<sup>14</sup>.

---

Red de Solidaridad Social (RSS) y la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI). Acción Social es la entidad creada por el Gobierno nacional con el fin de canalizar los recursos nacionales e internacionales para ejecutar todos los programas sociales que dependen de la Presidencia de la República, y que atienden a poblaciones vulnerables afectadas por la pobreza, el narcotráfico y la violencia.

<sup>13</sup> Congreso de la República de Colombia, ley 387 de 1997.

<sup>14</sup> Entrevista Juan Pablo Franco, subdirector de atención a la población desplazada de Acción Social Bogotá. Realizada en las oficinas de Acción Social el 18 de abril de 2010.

**Figura 1.** Componentes de política pública de atención a población desplazada

**Fuente:** Página web de Acción Social: [www.accionsocial.gov.co](http://www.accionsocial.gov.co)

¿Qué implica hablar de componentes y no de fases?, ¿qué significa bajo un enfoque de goce efectivo de derechos?, ¿cómo se generó esa transformación en la política pública de atención a la PD?, ¿por qué se agregaron nuevos componentes y elementos a dicha política?

Para comprender cómo se llevó a cabo esta transformación de la política pública, es necesario remitirnos a la sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional, en la que se establece “un estado de cosas inconstitucional”, referido a la atención a la población desplazada por la violencia.

La Corte declara un estado de cosas inconstitucional cuando se encuentra con situaciones de violación masiva de derechos que responden a políticas estatales inadecuadas y que demuestran la existencia de una clara responsabilidad del Estado; y cuando además, las soluciones individuales alcanzadas por vía de tutela no hacen sino convertir a esta acción judicial en un requisito adicional para obtener la protección de los derechos, y establecer una discriminación entre los que la presentan y los que no lo hacen (Uprimny, 2004, p. 84).

Esto quiere decir que se presenta una repetida violación de derechos fundamentales de estas personas, y que las causas de dicha vulneración responden a causas estructurales (Uprimny, 2004). La Corte constató que

es deficiente e inadecuada la política del Estado para responder a esta problemática, que existe una precariedad institucional y presupuestal para el desarrollo de dicha política y que existen acciones u omisiones estatales que configuran una violación a los derechos constitucionales de la población en condición de desplazamiento<sup>15</sup>.

En este sentido, la Corte Constitucional determinó unos estándares mínimos de satisfacción de los derechos constitucionales de la población en condición de desplazamiento que deben ser satisfechos en cualquier circunstancia por las autoridades responsables: entre ellos el derecho a la vida; a la integridad física, psicológica y moral; a una subsistencia mínima; a la salud; a la protección frente a prácticas discriminatorias; a la educación básica; a la provisión de apoyo para el autosostenimiento y el derecho al retorno y el restablecimiento. Ordenó al CNAIPD: fijar la dimensión del esfuerzo presupuestal que es necesario para cumplir con la política pública de atención al desplazamiento y definir qué porcentaje de participación en la apropiación de recursos corresponde a la nación, a los entes territoriales y a la cooperación internacional, adoptar un programa de acción para corregir las falencias de la incapacidad institucional, promover la participación de la población en condición de desplazamiento en el diseño y ejecución de la política pública e instruir a los funcionarios encargados de atender a dicha población, entre otros.

La Corte, como cabeza de la jurisdicción constitucional, conoce de manera exclusiva de los asuntos de constitucionalidad cuyo análisis le confía la Carta Política y establece, en su condición de intérprete autorizado, las reglas jurisprudenciales sobre el alcance de las normas contenidas en la Constitución (Const., 1991, art. 241).

Por esta razón, le exigió al Gobierno nacional tomar las medidas necesarias para garantizar el goce efectivo de los derechos de esta población, incluyendo el de la participación. La sentencia T-025 generó un remezón institucional. La Corte buscó posicionar el tema del desplazamiento forzado como prioridad de la agenda pública, y sus órdenes obligaron al Gobierno nacional (primer mandato del presidente Álvaro Uribe Vélez), a destinar un presupuesto específico y mayor para la atención a la población desplazada.

---

<sup>15</sup> Ver Sentencia T-025 de 2004.

El Gobierno nacional tomó además una serie de medidas “correctivas”, entre ellas, expidió el decreto 250 de 2005 para crear un Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, plan que no existía y que se consideraba necesario para que las entidades del SNAIPD establecieran las líneas de acción para la prevención y la atención al desplazamiento forzado y operaran de acuerdo a objetivos comunes bajo la coordinación de Acción Social<sup>16</sup>.

En el año 2006, el CNAIPD, mediante diversas resoluciones, definió las acciones para garantizar el derecho de la PD a ser protegida contra prácticas discriminatorias, adoptó mecanismos para definir responsabilidades en la ejecución de programas y de formación para funcionarios públicos, solicitó a gobernadores y alcaldes un mayor esfuerzo presupuestal y garantizar la conformación y sostenibilidad de los comités territoriales de atención para la PD.

En el 2007 el gobierno publicó la *Guía de Atención Integral para la Población Desplazada por la Violencia en Colombia*, la cual presentó el marco general de los derechos de la PD, difundió las principales normas, leyes, decretos y acuerdos que enmarcan la política pública de prevención y atención a esta población, las responsabilidades del SNAIPD, definió mecanismos de operación en el ámbito territorial y esbozó de manera general las responsabilidades de las entidades territoriales frente a la política. Sumado a lo anterior, el gobierno aumentó en 5,2 veces su destinación presupuestal para la atención a PD entre el 2004 y el 2007, en relación con los cuatro años anteriores (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2007).

No obstante, la perspectiva propuesta por la Corte Constitucional es la adopción de una política basada en el enfoque de derechos, “esto conlleva a que su cumplimiento no se verifique en función de las actividades desarrolladas por el gobierno o en sus esfuerzos, sino en el criterio de goce

---

<sup>16</sup> Decreto 250 de 2005. En este decreto se establecieron principios rectores (enfoque diferencial, territorial, humanitario, de restitución y de derechos), se presentaron los objetivos generales y específicos y se señalaron para cada una de las fases establecidas (prevención y protección, atención humanitaria de emergencia y estabilización socioeconómica) y unas líneas de acción estratégicas (acciones humanitarias, desarrollo económico local, gestión social y hábitat).

efectivo de los derechos de la PD” (Romero, 2009, p. 6). En este sentido, la Corte Constitucional adoptó la batería de indicadores de goce efectivo de derechos (GED), en el auto 116 de 2008, como el criterio de validez para definir cuándo se ha superado la situación de desplazamiento en términos de restitución de derechos.

Sumado a lo anterior, los informes de la Comisión de Seguimiento<sup>17</sup> muestran que las personas en condición de desplazamiento se encuentran hoy en una grave situación de vulnerabilidad social y humanitaria, y que no se ha garantizado el goce efectivo de sus derechos. La Comisión de Seguimiento demuestra que el 97 % de la PD se encuentra por debajo de la línea de pobreza y el 80 % por debajo de la línea de indigencia (Comisión de Seguimiento, 2008), además muestra indicadores muy bajos respecto a generación de ingresos, y casi nulos respecto a restitución de tierras, restablecimiento socioeconómico, reparación, entre otros (Comisión de seguimiento, 2009).

Por estas razones, la Corte Constitucional a través del auto 008 de 2009, estableció que el estado de cosas inconstitucional persiste cinco años después de su declaración. Los resultados de los avances jurídicos, institucionales y presupuestales no se hacen visibles frente a la magnitud de la problemática. En este sentido no se percibe un impacto proporcional al esfuerzo efectuado y se requiere resolver de manera simultánea los problemas estructurales de la política (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2007).

---

<sup>17</sup> Esta comisión es una iniciativa de la sociedad civil que hace seguimiento a la política pública de atención a la población desplazada por la violencia en Colombia, en ella participan el ex presidente de la Corte Constitucional, Eduardo Cifuentes, la periodista Patricia Lara, el director nacional de Pastoral Social Monseñor Héctor Fabio Henao, el economista Luis Jorge Garay, el rector de la Universidad Jorge Tadeo Lozano, Dr. José Fernando Isaza, el director del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad Rodrigo Uprimny Yepes, el presidente de la Organización Nacional Indígena de Colombia Luis Evelis Andrade, la dirigente Rosalba Castillo de la organización AfroAmérica XXI, el profesor de la Universidad Nacional de Colombia Orlando Fals Borda (q.e.p.d.), el presidente de la Corporación Viva la Ciudadanía Pedro Santana y el profesor de la Universidad Nacional y Presidente de CODHES, Marco Romero. La Comisión cuenta con el acompañamiento internacional de la ganadora del premio Nobel de Paz Rigoberta Menchu, la Organización Plan Internacional y el ex representante de Acnur en Colombia Roberto Meier. [http://www.codhes.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=39&Itemid=52](http://www.codhes.org/index.php?option=com_content&task=view&id=39&Itemid=52)

En suma, gracias a las múltiples y continuas exigencias de la Corte Constitucional, expresada en sus sentencias y autos de seguimiento, la política pública de atención a PD ya no se reduce a las fases anteriormente señaladas, sino que ha incorporado de manera fundamental el enfoque de derechos en la política de atención a la población desplazada<sup>18</sup>, el enfoque diferencial<sup>19</sup>, la articulación territorial<sup>20</sup> y la participación efectiva de la población desplazada en el seguimiento de la política pública<sup>21</sup>. En el siguiente apartado hago énfasis en los dos últimos aspectos que permiten aproximarse al problema de la participación y la acción colectiva de la PD.

### 3.2. El componente de participación: espacios y mecanismos institucionales

La participación efectiva de la población desplazada en el diseño, ejecución y seguimiento de la política pública de atención a esta población, ha cobrado relevancia a partir de los reclamos de la población en condición de desplazamiento, de las OPD y las organizaciones defensoras de derechos humanos que las acompañan, al exigir ser escuchadas y tener incidencia

---

<sup>18</sup> Sentencia T-025 de 2004; autos 109 y 233 de 1997; auto 116 de 2008: pronunciamiento sobre la propuesta de indicadores de resultado de goce efectivo de derechos de PD, presentados por el gobierno y por la Comisión de Seguimiento.

<sup>19</sup> Auto 092 de 2008: protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado; auto 251 de 2008: protección de derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes víctimas del desplazamiento forzado; auto 004 de 2009: protección de derechos fundamentales de las personas y pueblos indígenas víctimas del desplazamiento forzado; auto 005 de 2009: protección de derechos fundamentales de la población afro víctima del desplazamiento forzado; auto 006 de 2009: protección de derechos fundamentales de las personas con discapacidad víctimas del desplazamiento forzado.

<sup>20</sup> Auto 052 de 2008: solicita a los gobernadores departamentales y alcaldes municipales información sobre la situación de PD en cada entidad territorial, las necesidades de los entes territoriales para atender a la PD y los resultados de sus acciones para garantizar el goce efectivo de derechos; auto 007 de 2009: coordinación de la política pública de atención a la población desplazada con las entidades territoriales.

<sup>21</sup> Sentencia T-025 de 2004; en el auto 178 de 29 agosto de 2005, la Corte en el considerando once determinó que las distintas entidades responsables de atención a la población desplazada deben garantizar la participación oportuna y efectiva de las organizaciones de población desplazada, tanto nacional como en el ámbito territorial, y asegurar el goce efectivo de la participación y los derechos de la población desplazada; en el auto 116 de 2008 establece indicadores de participación de la PD en el diseño y seguimiento de la política pública.

real en las decisiones que afectan el abordaje y los recursos que destina el Estado para restituir sus derechos vulnerados.

A partir de estas demandas, la Corte Constitucional ha generado unas exigencias que se convierten en obligaciones para el Estado y que han sido percibidas por las organizaciones de población desplazada como una oportunidad política para el ejercicio de su derecho a la participación. Sin embargo, los diseños institucionales creados por el Gobierno nacional para regular e institucionalizar dicha participación, condicionan y limitan el logro de las reivindicaciones e incidencia real que pueden tener allí las organizaciones de población desplazada.

Como se señaló anteriormente, la Corte Constitucional a través de la sentencia T-025 ordenó al gobierno y al SNAIPD promover la participación de las organizaciones y de la población en condición de desplazamiento en el diseño, ejecución y seguimiento de la política pública, y dispuso

(...) ofrecer a las organizaciones que representan a la población desplazada oportunidades para participar de manera efectiva en la adopción de las decisiones que se tomen con el fin de superar el estado de cosas inconstitucional e informarles mensualmente de los avances alcanzados (...) (Corte Constitucional, sentencia T-025 de 2004).

Además de lo anterior, a través del auto 178 del 29 agosto de 2005, ordenó:

Garantizar la participación oportuna y efectiva de las organizaciones de población desplazada, tanto a nivel nacional como en el ámbito territorial, en el proceso de diseño e implementación de los correctivos a los problemas detectados por las distintas entidades que participaron en el proceso de evaluación del cumplimiento de la sentencia T- 025 de 2004, así como en el seguimiento y evaluación de los programas y componentes de atención a la población desplazada a cargo de cada entidad, con el fin de asegurar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada (Corte Constitucional, auto 178 de la sentencia T-025 de 2004).

Adicionalmente la Corte Constitucional mediante el auto 116 de 2008, adoptó la batería de indicadores de goce efectivo de los derechos de la población en condición de desplazamiento. Allí se estableció como indi-

cadador de goce efectivo del derecho de participación “las Organizaciones de Población Desplazada OPD participan efectivamente de las decisiones de política pública sobre desplazamiento forzado”. Como indicadores complementarios estableció:

- Las OPD cuentan con escenarios, condiciones y garantías adecuados para participar de manera efectiva en las decisiones de política pública sobre desplazamiento forzado.
- Las sugerencias y observaciones de las OPD frente a la política pública sobre desplazamiento forzado cuentan con una respuesta adecuada.

En conclusión, la Corte Constitucional ha desarrollado un papel importantísimo al exigir la participación de la PD y de las OPD en las decisiones de política pública sobre desplazamiento forzado. Las sentencias y autos esbozados anteriormente constituyen un instrumento jurisprudencial del cual se han valido las OPD para exigir ser escuchadas e incidir en las decisiones que toman los gobiernos locales y nacional para atender y regular esta problemática.

Pero ¿cuál ha sido el papel desarrollado por el Gobierno nacional para promover y garantizar la participación de la población que ha vivido el desplazamiento?, ¿cuáles son las acciones desarrolladas para garantizar los escenarios, las condiciones y las garantías de esa participación tal y como lo señalan los indicadores de goce efectivo?

### *3.2.1. Respuesta del gobierno ante las exigencias de la Corte en materia de participación*

Para dar cumplimiento a dichas exigencias, el Gobierno nacional emitió el decreto 250 de 2005, que marca un hito en la creación de escenarios y mecanismos institucionales de participación de la población desplazada, con cuatro mesas nacionales en el marco del CNAIPD, una por cada fase de intervención:

- Mesa Nacional de Protección y Prevención;
- Mesa Nacional de Atención Humanitaria de Emergencia;
- Mesa Nacional de Restablecimiento Socioeconómico;

- Mesa de Fortalecimiento del Proceso Organizativo de la Población Desplazada.

En las tres primeras, además de la presencia de diversas entidades, es obligatoria la participación de dos representantes de la población desplazada. La última está conformada por líderes y lideresas representantes de las OPD.

**Cuadro 1.** Mesas nacionales del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada

Mesa	Conformada por	Secretaría técnica de la mesa	Representación población desplazada
<b>Protección y Prevención</b>	la Defensoría del Pueblo, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Defensa Nacional, la Red de Solidaridad Social y la Vicepresidencia de la República	Programa Presidencial de los Derechos Humanos y DIH de la Vicepresidencia de la República	2 representantes de PD
<b>Atención Humanitaria de Emergencia</b>	Red de Solidaridad Social, ICBF y los ministerios de Educación y de la Protección Social	Red de Solidaridad Social (ahora Acción Social)	2 representantes de PD
<b>Restablecimiento Socioeconómico</b>	el Ministerio de Agricultura y las entidades adscritas, el Banco Agrario, Inocoder, Finagro, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el Ministerio de Educación, el Ministerio de la Protección Social y las entidades adscritas Sena, ICBF, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y las entidades adscritas Bancoldex, Fomipyme y la Red de Solidaridad Social	Ministerio de Agricultura para las acciones del ámbito rural y al Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial para las acciones del ámbito urbano	2 representantes de PD

Mesa	Conformada por	Secretaría técnica de la mesa	Representación población desplazada
<b>Fortalecimiento de OPD</b>	Serán responsables de esta Mesa las organizaciones de población desplazada, quienes elegirán según sus propios criterios los representantes que participarán en la Mesa y elegirán entre ellos la secretaría técnica	No se establece	La totalidad de la mesa es PD

**Fuente:** elaboración propia con base a la información contenida en el decreto 250 de 2005.

Según este decreto, las mesas tendrían como tarea fundamental hacer seguimiento a los alcances obtenidos en el desarrollo de las estrategias, actividades y recursos concertados para responder a la PD. Para ello debían elaborar informes y presentarlos al CNAIPD, con el objeto de que este adoptara los correctivos necesarios. Sin embargo, el decreto 250 no solo estableció estas mesas nacionales, sino que también reactivó espacios territoriales departamentales y municipales, en los que además de las entidades estatales, deben participar representantes de la población desplazada: los comités territoriales de atención para la población desplazada, contemplados ya en la ley 387 de 1997.

#### Dichos comités territoriales

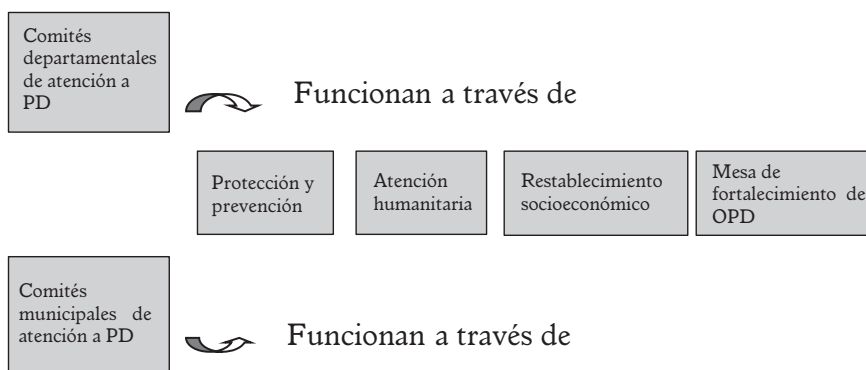
(...) apoyarán y brindarán colaboración al SNAIPD; definen, planean, gestionan, ejecutan y evalúan planes, programas y proyectos a nivel territorial en el marco del Plan Integral Único – PIU, construido participativamente y el cual les permitirá coordinar esfuerzos para atender integralmente a la población sujeto, asumiendo compromisos a corto, mediano y largo plazo (Decreto 250, 2005).

La herramienta de planeación de dichos comités, es lo que se define como el Plan Integral Único (en adelante PIU)<sup>22</sup>, el cual debe ser construido

<sup>22</sup> El PIU es un plan que se construye a través de un ejercicio participativo en los espacios locales de concertación (comités, mesas de trabajo y comisiones temáticas) y es aprobado por los comités municipales, distritales y departamentales de atención integral a la pobla-

participativamente y articularse a los planes de desarrollo municipal y departamental. Este decreto estableció que los Comités Territoriales también debían organizarse y operar a través de Mesas o Comisiones Temáticas, como las nacionales, pero conformadas por las autoridades locales.

**Figura 2.** Comités territoriales y mesas de trabajo en los entes territoriales



Elaboración propia

Los Comités Territoriales de Atención Integral a Población Desplazada planearán, gestionarán, ejecutarán y evaluarán los proyectos, programas, planes y cronogramas que se desarrollarán de manera coordinada, para brindar una respuesta oportuna y lograr la cualificación de los recursos y presupuestos. Estos comités se reunirán al menos cuatro veces al año y las Mesas Temáticas de Trabajo, al menos seis veces al año (Decreto 250 de 2005).

Teniendo en cuenta lo anterior, el trabajo de las Mesas Temáticas es fundamental para generar los insumos para el diseño y puesta en marcha de los PIU, porque allí se recoge el conjunto de estrategias, actividades, recursos y mecanismos de gestión que se formulan y conciertan en el ámbito local (municipio o departamento), para responder a las diversas demandas y necesidades de la población desplazada, o en riesgo en el territorio.

---

ción en riesgo o situación de desplazamiento. A través de los PIU se busca responder de manera oportuna y eficiente a las demandas y necesidades de las población desplazada de manera que se garantice el logro de sus derechos. [www.verticve.gov.co](http://www.verticve.gov.co)

En conclusión, las instancias de coordinación del SNAIPD para lograr los objetivos propuestos en el Plan Nacional son: el Consejo Nacional de Atención a Población Desplazada, los Comités Territoriales, las Mesas de Trabajo y los Planes Integrales Únicos.

Estas instancias tienen una doble dinámica: i) Actúan descentralizadamente, para diseñar y operar los programas y proyectos de acuerdo con las necesidades del contexto a través de los Comités Territoriales y ii) Actúan centralizadamente para concertar y desarrollar las líneas de política, a través del Consejo Nacional (Decreto 250, 2005)<sup>23</sup>.

Además de lo anterior, la ley 1190 de 2008 dispuso que los comités municipales, departamentales y distritales deberían formular e implementar los PIU de manera participativa, y que estos deberían estar articulados con los planes de desarrollo y los presupuestos locales. La ley, además, ordenó al ministro del Interior y de Justicia actuar de manera coordinada con Acción Social y el Departamento Nacional de Planeación (en adelante DNP), para determinar aquellos mecanismos que aseguren que las entidades territoriales cumplan con lo anterior.

Las mesas nacionales se crearon y posteriormente se fueron conformando las mesas y comités territoriales en los diversos departamentos y municipios, lo que constituyó un avance en la conformación de los escenarios institucionales que permitieran la interlocución entre los líderes y las lideresas de las OPD, con las autoridades político-administrativas de los territorios en los que se encuentran asentados. Sin embargo, no todos los municipios conformaron estos escenarios, y en los que sí, la asistencia de representantes de PD no garantizaba *per se* que tuvieran incidencia real en las decisiones sobre diseño y ejecución de la política pública en lo local y lo nacional.

Lo mismo sucedía con otros aspectos de la atención a la PD, aunque se invirtieran recursos y se crearan programas, esto no quería decir que se estaba superando el estado de cosas inconstitucional, ni que se estaban garantizando los derechos de esta población para que pudieran superar su condición de desplazamiento.

---

<sup>23</sup> En ese mismo año, el CNAIPD estableció el acuerdo 02 de 1 de diciembre, en el que presentó *los criterios de participación de organizaciones de población desplazada*, allí ratificó la creación de las mesas y comités territoriales, nacional, departamental y municipal.

### *3.2.2. Acciones implementadas por el gobierno para garantizar la participación efectiva de la población desplazada*

Entre los años 2004 y 2008, la Unidad Técnica Conjunta (en adelante UTEC)<sup>24</sup>, instancia asesora y de apoyo técnico creada por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (en adelante Acnur) y Acción Social, orientada a fortalecer la capacidad de respuesta del SNAIPD, comenzó a desarrollar una serie de acciones encaminadas a promover la participación de PD, entre ellas:

- a) Llevó a cabo el proceso de interlocución con líderes de diversos espacios de representación de PD nacional para conformar “la cuarta mesa” o “mesa nacional de fortalecimiento de OPD y posibilitar la participación de los líderes de las OPD en el CNAIPD”.
- b) Desarrolló un proceso de fortalecimiento de seis mesas departamentales a través de tres componentes: apoyo logístico, capacitación y asistencia técnica.
- c) Implementó la construcción de un esquema de participación y representación de PD en Antioquia.

Las acciones de fortalecimiento a los espacios de participación de OPD desarrollados por UTEC llegaron a su fin en el año 2008, básicamente porque no es una entidad del Estado, y en este sentido, no podía reemplazar a este en su papel como garante de las condiciones y del goce efectivo del derecho de la participación de la población desplazada<sup>25</sup>. Por ello, desde ese año el tema quedó en cabeza de Acción Social, entidad que implementó las siguientes acciones:

- a) Acompañó a la Mesa Nacional de Fortalecimiento de OPD nacional, para lo cual destinó un apoyo económico con el fin de garantizar que

---

<sup>24</sup> La UTEC fue creada en el marco del memorando de intención (MI) suscrito entre Acnur y el Gobierno de Colombia el 28 de enero de 1999. La UTEC es una instancia asesora y de apoyo técnico orientada a fortalecer la capacidad de respuesta del SNAIPD, el cual es coordinado por Acción Social. <http://www.verticve.gov.co>

<sup>25</sup> Entrevista a Édgar Forero, director UTEC. Realizada el 3 de abril de 2010 en las oficinas de UTEC.

los representantes se pudieran reunir en los encuentros de la Mesa Nacional y que los líderes de este espacio pudieran viajar a algunas regiones a fortalecer procesos locales.

- b) Procuró que los representantes de la población desplazada participaran en las mesas temáticas del CNAIPD.
- c) Creó herramientas pedagógicas como la cartilla sobre la conformación de mesas territoriales.
- d) Desarrolló programas de capacitación para los miembros de las OPD que participan en mesas temáticas en algunas regiones del país y de fortalecimiento de organizaciones de mujeres en condición de desplazamiento.
- e) Creó instrumentos como el protocolo de participación en el que se definieron los escenarios para la participación de PD, donde se diseña, ejecuta y evalúa la política de prevención y atención al desplazamiento (ver cuadro), las condiciones (entendidas como el apoyo en capacitación y material básico que deben brindar las entidades del SNAIPD y los entes territoriales a las OPD)<sup>26</sup>, las garantías relacionadas con la posibilidad de que las organizaciones presenten propuestas a través de las mesas temáticas sobre decisiones de política pública y las respuestas oportunas por parte del SNAIPD a dichas propuestas.

---

<sup>26</sup> El protocolo define las condiciones en dos componentes: capacitación y apoyo material básico (transporte, gastos de viaje, alojamiento y alimentación necesarios para asistir a los escenarios de participación; apoyo logístico que incluye bienes, materiales y herramientas de trabajo, los cuales se pueden ofrecer en comodato, préstamo o donación). Garantizar estas condiciones es responsabilidad de los entes territoriales con el apoyo de Acción Social y el SNAIPD, quienes deberán apropiarse de sus recursos de funcionamiento, una cantidad relativa que permita sufragar el costo del apoyo material básico que requieren las Mesas de Fortalecimiento a OPD.

**Cuadro 2.** Escenarios para la participación de la población desplazada en el protocolo de participación

Nivel Nacional	Nivel Territorial
Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia -CNAIPD-	Comités Territoriales: Municipales, Distritales y Departamentales de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia -CTAIPD-
Comité Técnico del Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada	Comités Técnicos de los Comités Territoriales
Mesas Nacionales: Prevención y Protección Atención Humanitaria - Estabilización Socio-Económica Mesa Nacional de Fortalecimiento a OPD	Mesas de Trabajo o Comisiones Temáticas: Prevención y Protección - Atención Humanitaria Estabilización Socio-Económica - Mesa de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada
Consejo Nacional de Planeación	Consejos de Política Social
CRER	Consejos de Planeación Local
Consejos entidades ministeriales donde se discutan temas referentes al desplazamiento	Comisiones Regionales de Restitución
Reuniones de Acción Social donde se trate el tema del desplazamiento forzado por la violencia	Comisiones de Tierras
Reuniones del SNAIPD	Espacios donde se trabaje el Plan Integral Único
Otros	Planes de Desarrollo
Otros espacios donde se discuta, evalúe y analice el tema de la política pública de prevención y atención al desplazamiento forzado.	
Escenarios donde se discute el tema de los derechos de los desplazados.	

**Fuente:** Protocolo de participación de PD. Boletín No. 62 del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada SNAIPD. Octubre de 2010.

Las acciones desarrolladas por el Gobierno nacional a través de UTEC y Acción Social, son intentos de canalizar la indignación, la ira y las demandas de la población en condición de desplazamiento a través de escenarios y mecanismos institucionales. El Congreso creó por ley, y el Gobierno nacional reglamentó por decreto los espacios para que la participación tuviera lugar, también se reguló la interlocución entre las autoridades

estatales y los líderes de las OPD territoriales y nacionales. Sumado a lo anterior, se estableció que los gobiernos territoriales, las agencias sectoriales que forman parte del SNAIPD y Acción Social, deben destinar recursos para el apoyo material básico que requieren las mesas de fortalecimiento de OPD. Con estas medidas, no solo se hizo realidad la conformación de los espacios institucionales, sino que se otorgaron recursos para que se pudieran reunir, por lo menos en el ámbito nacional y en algunos casos en lo departamental.

### **¿Esfuerzos gubernamentales o incidencia real de la participación de la población desplazada?**

Teniendo en cuenta las acciones desarrolladas por el gobierno enunciadas anteriormente, la Corte Constitucional en el auto 383 de 2010 indagó si la participación territorial y nacional ha sido efectiva, teniendo como referencia el apoyo dado a las organizaciones de población desplazada y a las mesas de fortalecimiento. Para ello, se basó en un informe que el Gobierno nacional presentó el primero de julio de 2010, en el que se señalan las acciones adelantadas para garantizar la participación de la PD. La Corte concluyó que “en general no existe evidencia de que la participación de la población desplazada haya influido o incidido en la toma de decisiones en la política pública trazada para la atención integral, por parte del gobierno nacional o territorial” (Corte Constitucional, auto 383 de 2010).

La creación de estos espacios institucionales para la participación de las OPD y el diseño del protocolo de participación, así como las acciones realizadas por el gobierno ya descritas, no son suficientes para que sean acogidas las reivindicaciones y propuestas de la PD, porque existen fallas estructurales en la manera como está concebido el SNAIPD, que impiden una verdadera incidencia por parte de la población desplazada en los espacios de interlocución con el Estado a nivel municipal y departamental. Además, existen vacíos de articulación entre las mesas de OPD municipales, departamentales y nacionales, lo que evidencia grandes retos para la acción colectiva de esta población y el logro de sus objetivos en esa interfaz con el Estado. Desarrollo estos argumentos a continuación.

### **3.3. Problemas para incorporar las demandas de la población desplazada en los espacios de diálogo con los entes territoriales y su ascenso al nivel central**

Existen fallas estructurales que limitan el impacto de la política pública en general, y la participación de la PD en particular. Pedraza y Restrepo (2009), señalan la prevalencia de lo sectorial sobre lo territorial, y la falta de coordinación/articulación institucional como aspectos que obstaculizan el desarrollo de la política.

#### ***3.3.1. La prevalencia de lo sectorial sobre lo territorial***

Como se mencionó anteriormente, el SNAIPD está integrado por entidades nacionales, las responsabilidades y competencias del sistema se definen sectorialmente, es decir, para cada una de las entidades sectoriales que lo conforman, y no territorialmente. Por consiguiente, a las administraciones departamentales y municipales se les asignan funciones de implementación únicamente, ellos son los encargados de ejecutar las decisiones, programas, proyectos y acciones definidos en el nivel nacional-sectorial. Por tanto “hay una prevalencia de lo sectorial sobre lo territorial, y la autonomía de las autoridades político administrativas de departamentos y municipios queda sujeta a la autoridad sectorial nacional” (Pedraza y Restrepo, 2009, p. 27).

#### ***3.3.2. La falta de coordinación y articulación entre la nación y los entes territoriales***<sup>27</sup>

Cada una de las instituciones o sectores del SNAIPD define su forma particular de articulación territorial, y esta no se refiere a la coordinación con las autoridades político-administrativas sino, “que parece entenderse como la forma en que cada sector aterriza sus acciones en el territorio y la articulación se convierte en lo que ellos, como sector, realizan en los departamentos y los municipios”, (Pedraza y Restrepo, 2009, p. 28), esto es, se deja al margen a las administraciones municipales y departamentales, primeras autoridades político-administrativas e incluso a los mismos co-

---

<sup>27</sup> La Corte Constitucional en varios autos ha identificado como uno de los obstáculos centrales para la superación del estado de cosas inconstitucional, los problemas existentes en la coordinación entre la nación y los entes territoriales: auto 177 de 2005, auto 218 y 333 de 2006, auto 052 de 2008, auto 007 de 2009. Para mayor profundidad ver: Comisión de Seguimiento de Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (2010).

mités territoriales de atención integral a la población desplazada (Pedraza y Restrepo, 2009).

Además de lo anterior, no existen mecanismos formales que posibiliten la participación de las entidades territoriales en la definición de las líneas de la política nacional de atención a la población desplazada, así lo ratifica Acnur:

(...) no existe... un mecanismo permanente y sistemático para informar al territorio de la actividad del Consejo Nacional; tampoco para consultarlo o apoyar sus decisiones en información proveniente del territorio, o para realizar una planificación nacional mínimamente participativa, partiendo de procesos locales de identificación de necesidades, de información provistas por los Comités Territoriales, que tengan en cuenta las diversas capacidades de gestión y administración del SNAIPD, que tienen las diferentes entidades territoriales (...) (Acnur, 2007, p. 391).

Esto desincentiva la iniciativa local, propicia la dependencia de las acciones del nivel central y aplaza el alcance de resultados a favor de la población. Para lograr una transformación, se requiere un ejercicio permanente y amplio de retroalimentación entre el nivel central y los operadores del sistema en el espacio territorial, que en términos reales, los segundos no tienen capacidad institucional de garantizar.

Así mismo,

(...) la coordinación tiene logros altamente diferenciados en virtud de la capacidad institucional y financiera de cada una de las entidades territoriales, y no existe un mecanismo nacional que permita compensar las diferentes capacidades de los departamentos para fortalecer a los municipios en gestión del SNAIPD (Pedraza y Restrepo, 2009, p. 30).

Ejemplo de ello es Bogotá, que cuenta con una mayor capacidad fiscal e institucional y en la que existe una alta articulación entre el comité distrital y las entidades del SNAIPD, pero no ocurre así con la mayoría de departamentos y mucho menos en los municipios que no logran acceder a una relación directa con las entidades sectoriales del orden nacional.

Esta prevalencia de lo sectorial sobre lo territorial y las fallas en los procesos de articulación institucional y territorial, afectan la interlocución que llevan a cabo los representantes de la población desplazada con los funcionarios de las entidades que participan en las mesas temáticas y en los comités territoriales de atención para la población desplazada, pues muchas de las demandas más importantes (como acceso a restitución de tierras, acceso a vivienda, indemnización económica, acceso a justicia, entre otras), intereses y propuestas que realizan los representantes de la PD no están en manos de las administraciones municipales o departamentales, no son de su competencia, ni están dentro de sus presupuestos, son competencia y responsabilidad de las instituciones centrales y los sectores nacionales a su vez no cuentan con una forma unificada y funcional de llevar a cabo su articulación con los entes territoriales.

Los procesos y escenarios de planeación y diálogo entre las OPD y las administraciones municipales son desgastantes porque muchas de las decisiones programáticas y presupuestales sobre el diseño y la ejecución de la política (sus programas, planes y proyectos), no dependen de las administraciones municipales, sino de las instituciones y sectores que conforman el SNAIPD en el nivel central- nacional.

Si bien es cierto que dentro de las funciones de las entidades territoriales<sup>28</sup> están destinar recursos, crear el PIU del ente territorial y articularlo con los planes de desarrollo territoriales, hacer seguimiento a los planes y proyectos que se implementen, existen una serie de dificultades en los municipios y departamentos que limitan su acción: a) no todos los municipios han formulado su PIU; b) muchos de los municipios y departamentos que

---

<sup>28</sup> Entre las funciones de las entidades territoriales contempladas en la Guía de Atención Población Desplazada están: diseñar políticas regionales de prevención y atención al desplazamiento forzado; gestionar con los niveles territoriales superiores la complementariedad o subsidiariedad temporal de acciones para el cumplimiento de las responsabilidades que les competen pero que no se encuentran en capacidad de cumplir; crear, convocar y mantener activos los Comités Territoriales de Atención Integral a la Población desplazada (CTAIPD); elaborar, implementar y hacer seguimiento a los planes integrales únicos; articular los planes integrales únicos con los planes de desarrollo territorial; destinar recursos; hacer seguimiento a planes programas y proyectos que se implementen; apoyar al gobierno nacional para medir el avance, el retroceso o el estancamiento de la política e implementar los indicadores de goce efectivo; Ver: *Guía de atención integral para la PD* y (Pedraza y Restrepo, 2009)

sí lo han formulado, no lo han articulado con sus planes de desarrollo, ni han destinado rubros del presupuesto municipal para llevarlos a cabo (Corte Constitucional, auto 383 de 2010) sus PIU municipales no se articulan con los departamentales o regionales, porque no hay mecanismos de articulación claros y explícitos que lo posibiliten y c) los presupuestos nacionales tienen prioridad para ser destinados de forma sectorial y no a los entes territoriales. Este es un aspecto bastante problemático teniendo en cuenta que aproximadamente el 90 % de los municipios está clasificado en categorías cuatro a seis (Caballero, Galvis y García, 2012), lo que quiere decir, que sus recursos para el funcionamiento son mínimos, que sus equipos de gestión municipal son pequeños y no cuentan con los recursos y la capacidad institucional necesaria para atender de manera integral a la PD.

La falta de articulación territorial entre los procesos de planeación y presupuesto es una de las causas que dificulta el goce efectivo de derechos de esta población, entre ellos el derecho a la participación.

Si bien los planes integrales únicos PIU se formulan en los niveles territoriales, el grueso de la asignación presupuestal se define en el nivel nacional<sup>29</sup>, de tal suerte que las entidades nacionales sectoriales, por su distanciamiento con la problemática local, no siempre saben dónde ejecutar los recursos apropiados, en tanto que, por su parte, las entidades territoriales no obtienen financiación para las propuestas incluidas en sus planes únicos integrales (Pedraza y Restrepo, 2009, p. 33).

En el auto 383 de 2010 la Corte Constitucional confirma que las entidades territoriales continúan destinando poco presupuesto propio a atender a la población desplazada y siguen dependiendo casi exclusivamente de programas nacionales implementados por Acción Social o dependientes de la Ley General de Participaciones.

El común denominador, es que en el grueso de los departamentos y municipios destinan pocos recursos para la atención a la PD. La intervención en desplazamiento sigue siendo medida por la atención a la población vulnerable, de manera que, los planes, programas y proyectos no cuentan

---

<sup>29</sup> “Entre los años 2005 y 2007 el 80 % de los recursos aprobados a favor de la PD han estado concentrados en tres instituciones: Acción Social, Ministerio de Protección social y Ministerio de Educación Nacional” (Acnur, 2007, citado por Pedraza y Restrepo, 2009, p. 34).

con la especificidad necesaria para dar atención integral a la población desplazada. Así, el nivel de apropiaciones derivadas de un esfuerzo fiscal propio, si bien se encuentran diferencias dependiendo de la entidad territorial es, en términos generales, muy bajo y recae mayoritariamente en recursos provenientes del Sistema General de Participaciones SGP. No es extraño en consecuencia, que los sectores que se reporten con una mayor intervención, sean aquellos de salud y educación, pero que otros componentes como participación, tierras, generación de ingreso o retorno, reporten un grado de inversión mínimo o, con frecuencia, inexistente (Corte Constitucional, auto 383 de 2010).

En suma, entre las limitantes de los municipios y departamentos para garantizar los recursos necesarios para el desarrollo y ejecución de los programas y proyectos para atender integralmente a la PD se encuentran: a) en la estructura presupuestal no existen rubros específicos para manejar destinaciones exclusivamente dirigidas a este grupo poblacional, b) los municipios del país siguen teniendo una alta dependencia de las transferencias de la nación y c) muchos municipios de categoría cuatro y cinco se acogieron a la ley 550<sup>30</sup>, con la cual queda demostrada su limitada capacidad financiera.

Además de lo anterior, no se cumplen los principios de la política pública definidos en la guía de atención integral a la PD (Presidencia de la República, 2007) de coordinación, concurrencia, subsidiaridad y complementariedad<sup>31</sup>. Al respecto Acnur afirma

---

<sup>30</sup> La ley 550 de 1999 presenta un régimen que cobija aquellos municipios que tienen crisis fiscal y requieren saneamiento y reestructuración de sus pasivos. Fue modificada por la Ley 1116 de 2006.

<sup>31</sup> “La *coordinación* busca la armonía y coherencia entre las acciones que realicen los diferentes niveles territoriales. La *concurrencia* implica la colaboración entre distintos niveles territoriales en torno a un objetivo común. La *subsidiariedad* es el mecanismo que permite a una entidad territorial apelar a los niveles superiores cuando no está en capacidad de ejercer sus funciones de manera independiente. Las instancias territoriales superiores la apoyan temporalmente en el cumplimiento de sus funciones. Supone un reemplazo temporal en el cumplimiento de su función. La *complementariedad* se refiere a la necesidad de que los niveles territoriales superiores se sumen al esfuerzo de una entidad territorial inferior cuando su capacidad institucional o financiera es insuficiente para brindar una adecuada atención a la PD, está orientada a cualificar la respuesta de la entidad territorial” (Pedraza y Restrepo, 2009, pp. 24-25).

(...) hay casos en los cuales los departamentos y municipios han adelantado, de manera juiciosa procesos de formulación de sus respectivos PIU, adecuados a las especificidades regionales, y respaldados con recursos propios para la cofinanciación de los respectivos programas. Sin embargo, estas administraciones territoriales no han encontrado la reciprocidad necesaria en el nivel central del Gobierno, ni en las entidades nacionales del SNAIPD, en materia de asignación de recursos. Más aún, ni siquiera es fácil para los directivos regionales de las entidades descentralizadas del orden nacional que tienen presencia regional, asumir compromisos presupuestales o administrativos con los PIU en el seno de los Comités Territoriales, dado el carácter muy centralizado de la gestión (...) (citado por Pedraza y Restrepo, 2009, p. 33).

No obstante, hay otros casos como el municipio de Soacha, donde el PIU no está inscrito en el plan de desarrollo municipal, y por ende no tiene garantizado un rubro del presupuesto municipal para su ejecución y desarrollo. Al no saber cuánto necesita la administración, no hace efectivos los principios de concurrencia, subsidiaridad y complementariedad. En esta misma vía el personero delegado de los derechos humanos en el municipio de Soacha señala:

(...) los PIU se han formulado en muchas de las entidades territoriales del país, pero son documentos sin una aplicación práctica. ¿Por qué? Precisamente porque no se tiene la capacidad técnica para poderlos desarrollar. El PIU tiene que ir desde luego de la mano con el plan de desarrollo de un gobierno si no, no sirve de nada, desde luego requiere de un presupuesto, y ahí precisamente concurren los principios de subsidiariedad, concurrencia y corresponsabilidad que tienen las entidades territoriales, pero si la entidad territorial no hace un estudio serio, no dice qué necesita, qué tiene o qué le falta, pues el Gobierno Nacional asume que la entidad territorial puede suplir todo el tema de la atención a la PD<sup>32</sup> (...).

---

<sup>32</sup> Entrevista a Danny Leguizamón. Personero delegado de los derechos humanos para el municipio de Soacha. Realizada el 21 de enero de 2011 en las oficinas de la Personería Municipal.

### *3.3.3. Diseños que condicionan la participación de las organizaciones de población desplazada*

Teniendo en cuenta lo anterior, el ejercicio de planeación en las mesas temáticas y comités municipales y departamentales de atención se torna en un proceso desgastante para los representantes de población desplazada que participan en estos espacios y que sienten que no son recogidas sus propuestas, sus demandas y sus intereses. Por lo general esto suele asociarse fundamentalmente con la falta de voluntad política de las administraciones municipales y departamentales, pero lo que evidencian estas fallas estructurales de la política es que muchas veces las decisiones sobre políticas de atención y asignación gruesa de los presupuestos de la política, escapan al ámbito de control manejado por los comités territoriales, por ello planear se convierte en una tarea desmotivante para sus participantes.

Y lo es porque compromete esfuerzos y voluntades de múltiples actores, que no logran ver de manera concreta y práctica su incidencia en este espacio. Sus propuestas sobre los temas relevantes asociados a restitución de tierras, vivienda y patrimonio, restablecimiento socioeconómico, condiciones laborales para la reconstrucción de sus proyectos de vida, retornos, indemnizaciones, entre otras, aunque son escuchadas en lo local no son tenidas en cuenta porque estas son competencia del nivel sectorial-nacional.

Pese a que los entes territoriales pueden apoyar con programas y contrapartidas, no lo hacen porque no están contemplados en los PIU, y aun si estuvieran, estos no están inscritos a los planes de desarrollo, y las administraciones no destinan rubros específicos dentro de sus presupuestos municipales para atender a la PD. Por otra parte, las propuestas que hacen los y las representantes de la PD en lo municipal y departamental no tienen mecanismos de ascenso al nivel nacional-sectorial para el diseño de las líneas gruesas de política pública que se deciden en el CNAIPD.

En suma, en los escenarios y procesos de planeación e interlocución entre las OPD y las administraciones municipales no se logran articular las reivindicaciones y propuestas estructurales realizadas por las OPD, sobre todo aquellas referidas a sus necesidades y reivindicaciones más sentidas: por esto su incidencia política se ve limitada en tales espacios y se dificulta su posicionamiento en programas y acciones concretas de la agenda

local. Ello se explica principalmente por dos razones, a) muchas de las decisiones programáticas y presupuestales sobre el diseño y la ejecución de la política (sus programas, planes y proyectos), no dependen de las administraciones municipales, sino de las instituciones y los sectores que conforman el SNAIPD en el nivel central-nacional y b) al no aplicarse de manera eficaz y pertinente los principios de concurrencia, subsidiariedad, complementariedad y articulación entre la nación y los entes territoriales, estos últimos no cuentan con la capacidad institucional y fiscal suficiente para tramitar propuestas.

Si bien los y las representantes de la PD tienen un lugar en los escenarios de decisión en lo local y lo nacional, su incidencia es restringida por la manera en que están contruidos los diseños institucionales para la participación, por la falta de articulación entre los sectores del orden nacional y las entidades territoriales, y porque las decisiones sobre los temas estructurales que afectan a las entidades territoriales se toman en centros distanciados de los escenarios de interlocución en lo local. Se propone un sistema descentralizado de participación institucional para la población desplazada, para que esta dialogue con las autoridades estatales locales, pero las decisiones gruesas sobre los presupuestos y las líneas de acción de la política pública son centralizadas.

#### *3.3.4. Incidencia limitada de las organizaciones de población desplazada de Soacha en los espacios institucionales*

*Lo dejaron morir por no acreditar  
que era desplazado.*

Un ejemplo que permite ilustrar la escasa incidencia de las OPD de Soacha en los espacios institucionales se presenta en el siguiente microrrelato. Tuve la oportunidad de participar en el Comité Municipal de Atención a la PD en Soacha, el 25 de marzo de 2010, al que asistieron el alcalde, diversos funcionarios de la administración municipal, algunos funcionarios de entidades del orden nacional, representantes de ONG del municipio y líderes y lideresas de las OPD. Allí, después de que la administración municipal presentó las reducidas acciones para atender a la PD del municipio, los líderes denunciaron la muerte de un niño que no fue atendido en el hospital por no llevar la carta que lo acreditaba como desplazado. Afirmaron que

desde hace varios meses las cartas no se estaban entregando, que eso los perjudicaba no solo en la prestación de la salud sino en el acceso a otros servicios, además no se les dio aviso sobre esa medida.

Ante la denuncia el alcalde le solicitó una respuesta a la representante de Acción Social<sup>33</sup> allí presente, quien respondió que “esas cartas” ya no se entregarían más debido a que la información sobre la población desplazada se estaba implementando “por sistema” y las instituciones tendrían acceso a esa información de manera virtual sin la necesidad de que la persona llevara un documento que lo acreditara como persona en condición de desplazamiento. Los líderes manifestaron que ni las instituciones educativas, ni los hospitales tenían esa información en el sistema y requirieron la entrega de un documento que legitimara su condición y obligara a las instituciones a atenderlos. La funcionaria de Acción Social expresó que aquello no era posible, “esa decisión la toman desde Acción Social Bogotá, no está dentro de mi competencia tomarla”. En medio de la desesperación, los líderes se dirigieron al alcalde<sup>34</sup>, pero este no pudo pronunciarse, porque no es competencia de la administración municipal, sino que es una decisión del nivel central-sectorial, en este caso de Acción Social.

En este mismo comité municipal, los líderes y las lideresas le manifestaron al alcalde que desde hace más de tres años no se abría una sola convocatoria para entregar subsidios de vivienda para población desplazada. Este respondió que, como es sabido, estas convocatorias no son responsabilidad del municipio sino de la nación, y por ello era necesario esperar que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial la abriera. El alcalde hizo hincapié en que la administración no podía destinar recursos para ello, pues no estaba inscrito ni en el plan de desarrollo, ni en el presupuesto municipal, y tampoco Soacha contaba con los recursos para hacerlo.

Finalmente la persona encargada de la Unidad de Atención y Orientación a Población Desplazada (en adelante UAO), presentó a los participantes del comité el informe que la alcaldía de Soacha envió a la Corte Constitucional sobre los esfuerzos realizados por la administración municipal

---

<sup>33</sup> Entidad que administra el Registro Único de Población Desplazada.

<sup>34</sup> El alcalde de Soacha para ese momento era el Dr. José Ernesto Martínez Tarquino, quien fue detenido por el delito de celebración indebida de contratos.

para atender a la PD durante el segundo semestre del año 2009. En su presentación se evidenció que en el Plan de Desarrollo no existía un monto o presupuesto específico para atender a la población desplazada, es decir, las acciones que se realizan están destinadas tanto para población vulnerable como desplazada, no se prioriza a la PD, y son nulas las acciones frente a vivienda, empleo, restablecimiento socioeconómico, retornos, tierras, etc.

Es evidente que en este escenario se escuchó a la población desplazada, pero como se constata en este microrrelato, no existió forma de incorporar de manera adecuada las demandas y propuestas por parte de las autoridades municipales, pues muchas de las decisiones dependían de las entidades sectoriales-centrales.

Se crearon y multiplicaron los espacios institucionales de participación para la población desplazada del municipio de Soacha, pero allí no tienen eco sus reivindicaciones más sentidas. Las personas en condición de desplazamiento han hecho la tarea, se han organizado, decidieron participar en OPD y conformar una mesa municipal (para una descripción en profundidad de la Mesa de OPD de Soacha, sus objetivos y acciones ver capítulo 4). Desde el año 2007 asisten juiciosamente a los espacios institucionales creados para los municipios: la Mesa de Prevención y Protección, la Mesa de Atención Humanitaria, la Mesa de Restablecimiento Socioeconómico de Soacha y el Comité Municipal de Atención a Población Desplazada. En dichos escenarios han realizado propuestas orales y escritas con el objetivo de solicitar a la administración municipal acciones concretas para restituir los derechos de la población desplazada, sin embargo sus reivindicaciones no tienen respuestas adecuadas.

En este sentido, las respuestas del Gobierno municipal han sido muy reducidas. Hasta octubre del año 2011 la administración municipal de Soacha se centró en promover la oferta institucional para incluir de manera progresiva a la población en condición de desplazamiento en el régimen subsidiado de salud, a los niños y niñas en el sistema escolar oficial y en coordinar con Acción Social las entregas contempladas en la ayuda humanitaria de emergencia. También gestionó oferta institucional para desarrollar capacitaciones de población desplazada sobre veedurías ciudadanas y talleres cortos sobre oficios varios. Pero el Gobierno municipal no pudo dar cuenta de una sola restitución de vivienda y mucho menos de tierras para la población en condición de desplazamiento del municipio,

tampoco promovió acciones para el restablecimiento socioeconómico de la PD en las que incentivara su vinculación laboral, no promovió procesos de retorno y mucho menos llevó a cabo acciones relacionadas con la justicia, la verdad y la reparación para estas poblaciones.

Entonces, ¿si no se logran las reivindicaciones en esos escenarios para qué fueron creados y por qué la gente sigue participando? El Estado busca inscribir las luchas de la PD en espacios institucionales no disruptivos o contenciosos y lo logra porque los líderes y las lideresas destinan su energía, tiempo y cotidianidad en la interlocución con este. Por medio de estos espacios se canaliza su indignación y se les impone una lógica de participación permanente en la que su palabra es escuchada, pero en la que no se priorizan en las agendas locales las transformaciones anheladas.

Los líderes y las lideresas de las organizaciones de población en condición de desplazamiento de Soacha invierten gran parte de sus tiempos y energías en estos escenarios institucionales. Aunque saben que no van a lograr sus reivindicaciones, consideran que es “políticamente necesario estar allí” para acceder a la información, realizar seguimiento y control, ser reconocidos como líderes de la PD, ser intermediarios, gestionar el acceso a servicios o ayudas de emergencia para su comunidad y establecer una comunicación directa con los funcionarios de la administración municipal.

Hasta aquí se ha descrito cómo el gobierno crea unos escenarios de participación para la población en condición de desplazamiento, pero evidenciamos que se trata de espacios que, localmente, escapan de las decisiones gruesas de la política pública. Los propios Gobiernos locales no tienen capacidad de decisión sobre aspectos centrales para la ejecución de la política de atención a la PD, afectando con esto la interlocución que se establece en los espacios participativos locales con la población desplazada y haciendo muy difícil dar respuestas concretas a sus demandas estructurales.

No obstante, existen otros factores que también condicionan el logro de las reivindicaciones de la Mesa de OPD de Soacha, unos relacionados con su dinámica organizacional y otros con factores explicativos del contexto como las extremas condiciones de pobreza que afectan a la PD en este municipio receptor y la violencia contra los líderes y las lideresas. Aspectos que desarrollo en el siguiente capítulo.



## Capítulo 4.

### La mesa de fortalecimiento de organizaciones de población desplazada de Soacha y otros factores que condicionan el logro de sus objetivos

En el capítulo anterior se evidenció de qué manera las condiciones institucionales limitan el impacto o incidencia que pueden tener las organizaciones de población desplazada. En este capítulo se estudian otros dos tipos de factores que inciden en la acción colectiva de las OPD y que se privilegian en el marco de la investigación, unos relacionados con a) *los problemas organizativos que limitan el logro de los objetivos de las OPD*. Haré énfasis en problemas de acción colectiva que se presentan en estas OPD referidos a las tensiones entre la diada representación/ participación, y otros relacionados con la dinámica y estructura organizativa de las OPD, entre ellos: la débil cohesión grupal, la falta de formación política y los altos costos para una participación permanente y b) *la violencia como factor condicionante que desestructura la organización social*, impide el ejercicio cotidiano de los líderes y las lideresas de las OPD de Soacha y evidencia la precariedad de los dispositivos simbólicos e institucionales creados por el Estado para contener la violencia en contra de esta población.

Antes de iniciar con el análisis de estos factores se describe brevemente la dinámica de desplazamiento forzado en Soacha, lo que permite aproximarnos a la magnitud de la problemática y su complejidad, posteriormente se presenta la Mesa de Fortalecimiento de OPD del municipio, sus objetivos

y otros elementos enmarcadores que le dan sentido a sus acciones como un aspecto necesario para presentar posteriormente aquellos factores relacionados con su dinámica organizativa que limitan el alcance de sus objetivos.

#### 4.1. La dinámica del desplazamiento forzado en Soacha

El desplazamiento forzado por la violencia ha sido un problema histórico en el país,

(...) que obedece a estructuras y dinámicas económicas, sociales, políticas y agrarias excluyentes y que ha determinado la constitución geográfica, demográfica y simbólica de las diferentes regiones, desde la denominada época de la violencia bipartidista a mediados del siglo XX (1946-1958) (...) (Vargas y Vélez, 2010, p. 18).

Dicha violencia generó varias olas de desplazamiento forzado de cientos de campesinos que tuvieron que migrar dentro del territorio, colonizar nuevas tierras y en muchos casos correr a la frontera agrícola y adecuar zonas inhóspitas para reasentarse (Bello, 2003). No obstante, desde la agudización del conflicto armado en la década de los ochenta, diversos autores plantean que el desplazamiento forzado en Colombia no es solamente una consecuencia, sino que se ha constituido como una “estrategia de guerra” (Bello, 2003), que ha permitido la expropiación de territorios generadores de riqueza o estratégicos para la acción de los diversos actores inmersos en el conflicto armado.

De acuerdo con cifras del informe ¡Basta ya! del Centro Nacional de Memoria Histórica, entre 1980 y julio de 2011 se produjo el despojo de aproximadamente ocho millones de hectáreas en Colombia por acciones atribuidas a grupos armados ilegales (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013). Según las cifras oficiales la Unidad de Víctimas entre 1985 y 2016 han sido expulsadas de manera forzada 7 422 944 personas<sup>35</sup>.

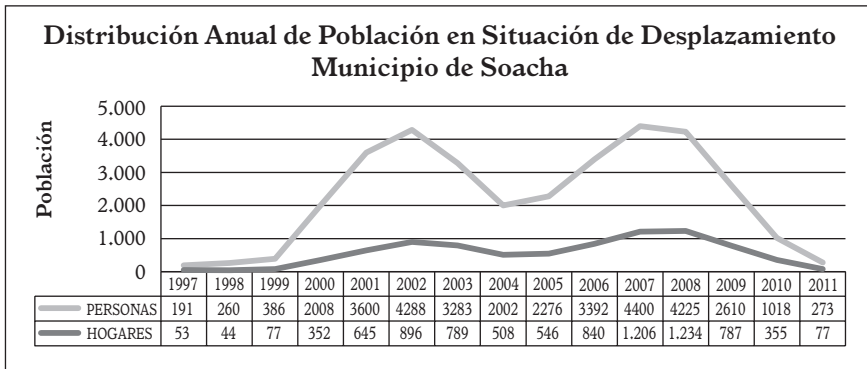
*Esta problemática del desplazamiento forzado se expresa de manera muy intensa en Soacha, el cual se ha convertido en uno de los municipios receptores de*

---

<sup>35</sup> Cifras del Registro Único de Víctimas con corte a 1 de septiembre de 2016. Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas. Recuperado de <http://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV> consultado el 1 de septiembre de 2016.

mayor importancia en el país. Durante el periodo que abordó esta investigación y según cifras del Sistema de Información de Población Desplazada (en adelante SIPOD) y de Acción Social, 34 212 personas (8356 hogares) llegaron desplazadas por la violencia y el conflicto armado al municipio de Soacha entre 1997 y marzo de 2011, ocupando el primer lugar como municipio receptor del departamento sin incluir Bogotá, que es la principal ciudad receptora no solo del departamento sino nacional. Lo anterior a pesar de que el porcentaje de rechazo es alto en este municipio, pues se negó la inclusión en el Registro Único de Población Desplazada (en adelante RUPD) de aproximadamente 13.162 personas<sup>36</sup>.

**Gráfico 1.** Distribución anual de población desplazada en Soacha



**Fuente:** Alcaldía Municipal de Soacha. PIU del municipio de Soacha, 2011-2015.

Soacha también es municipio de “población flotante”, en el que muchas personas y familias en condición de desplazamiento se instalan transitoriamente para luego trasladarse a la capital en busca de anonimato por causas de seguridad (Fundación de Atención al Migrante, 2007). Bogotá es una ciudad mucho más grande donde están las instituciones centrales del poder político del país, y esto es atractivo para los líderes y las lideresas de población desplazada en el ejercicio de su acción política. De hecho, la mayoría de líderes de la mesa de OPD se mueve en las dos ciudades, han tenido experiencia en diferentes escenarios de participación y organización en Bogotá y Soacha y han vivido en las dos partes.

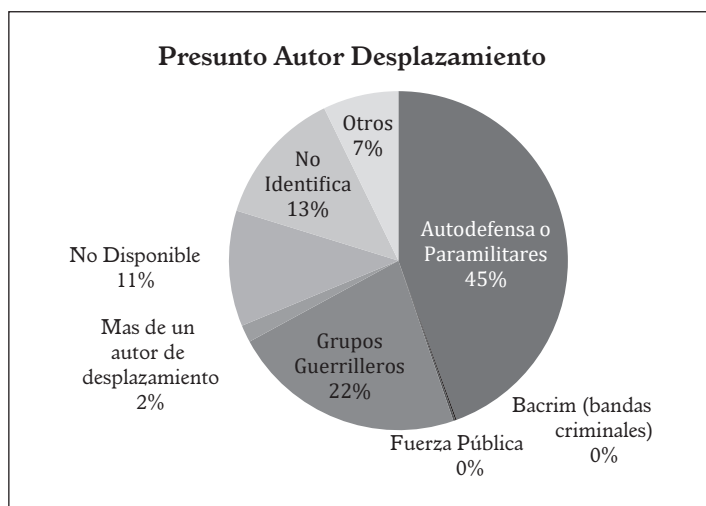
<sup>36</sup> Acción Social argumentó que rechazó estas solicitudes porque encontró incongruencias de información al contrastarla con varios sistemas de información nacionales y de los lugares de expulsión.

Otras razones que explican en parte porqué Soacha es un municipio de población flotante o de paso, están relacionadas con la búsqueda de trabajo y mejores condiciones socioeconómicas, por ejemplo de habitabilidad, la alcaldía de Bogotá otorga un subsidio complementario de vivienda al que proporciona la nación, mientras que la alcaldía de Soacha no lo hace.

Sin embargo, la categoría “población flotante” no se puede confundir con nuevos episodios de desplazamiento forzado, teniendo en cuenta que debido a la situación de violencia perpetrada por diversos actores (delincuencia común, pandillismo, acción de grupos armados ilegales), muchas personas tienen que desplazarse nuevamente ya sea al interior del municipio de Soacha (desplazamiento intraurbano o intrabarrrial), o a otras zonas del país. Así las cosas, Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (en adelante CODHES) señala que Soacha es uno de los cuatro municipios donde es más frecuente el desplazamiento intraurbano, los otros tres son Bogotá, Medellín y Neiva (CODHES, 2011).

De las seis comunas que conforman la zona urbana del municipio de Soacha, la comuna cuatro es la que concentra el mayor número de personas en situación de desplazamiento, (lo que corresponde a la zona conocida como Altos de Cazucá, barrios como el Oasis, Ciudadela Sucre, San Rafael, la Isla, Bellavista, Luis Carlos Galán, Julio Rincón y el Progreso) (Alcaldía de Soacha, 2011). Estas zonas presentan riesgo sísmológico y geológico y son las más pobres del municipio, las más desprovistas de servicios públicos y enfrentan un complejo contexto de violencia social y política por parte de diversos actores, entre ellos, delincuencia común, milicias guerrilleras, urbanas y paramilitares. Las personas desplazadas que llegan a Soacha provienen de los departamentos de “Antioquia 27 %, Bolívar 12 %, Magdalena 9 %, Chocó 8 %, Tolima 7 %, Nariño 7 %, Cesar 7 %, Cauca 7 %, Valle del Cauca 6 %, Putumayo 6 %, Meta 5 %” (Alcaldía de Soacha, 2011, p. 71).

El PIU de Soacha con base en las declaraciones de PD que tiene Acción Social, establece que los perpetradores que generaron el desplazamiento forzado de las personas que llegan al municipio de Soacha son en primer lugar las autodefensas o paramilitares 45 %, seguido por grupos guerrilleros 22 % y otros actores como lo evidencia el gráfico 2.

**Gráfico 2. Presunto autor de desplazamiento**

**Fuente:** Alcaldía Municipal de Soacha. PIU del municipio de Soacha. 2011-2015.

La dinámica del desplazamiento forzado ha desbordado la capacidad del municipio para responder de manera satisfactoria a las demandas de acceso a servicios y garantía de los derechos de estas poblaciones que llegan en condiciones de extrema vulnerabilidad, y que por lo general tienen menos posibilidades de estabilización socioeconómica que otros grupos de muy bajos ingresos económicos del municipio (Alcaldía de Soacha, 2011).

En medio de este contexto, se conformó a finales del año 2006 la Mesa de Fortalecimiento de OPD de Soacha, que integra diversas organizaciones de población desplazada como

(...) un espacio de participación, discusión, construcción de políticas públicas e instituciones frente al desplazamiento que permita, a partir de nuestro conocimiento y actividades, la búsqueda de soluciones, garantía, aplicación y restablecimiento de los derechos de toda la población en condición de desplazamiento (...) (Alcaldía de Soacha, 2011, p. 127).

A continuación describo la estructura organizativa de la mesa de OPD de Soacha, sus objetivos y otros elementos enmarcadores que le dan sentido a sus acciones, como un aspecto necesario para presentar posteriormente

aquellos factores relacionados con su dinámica organizativa que limitan el alcance de sus objetivos.

## 4.2. La Mesa de Fortalecimiento de Organizaciones de Población Desplazada de Soacha

Me propongo en este apartado describir la estructura, la dinámica organizativa de la mesa y los objetivos que persiguen en su interlocución con las autoridades del Estado y que constituyen sus principales banderas reivindicativas.

### 4.2.1. Actores de la Mesa de Fortalecimiento de Organizaciones de Población Desplazada de Soacha

La Mesa de Fortalecimiento de Organizaciones de Población Desplazada de Soacha agrupa para el periodo de la investigación trece asociaciones que trabajan en el municipio, en ella participan uno o más representantes (líderes y lideresas) de cada una de las organizaciones y se reúnen una o dos veces al mes (durante el periodo 2009-2011 se reunieron en la Secretaría de Desarrollo Municipal y en un salón de la Personería de Soacha, pues no tienen sede propia).

**Cuadro 3.** Organizaciones de Población Desplazada que conforman la Mesa de Fortalecimiento de Soacha

	Nombre de la organización	Año de creación	Objeto o propósito
1	Asociación Nacional de Ayuda Solidaria (Andas)	Andas nacional creada en 1988 Capítulo Soacha creado en el 2005	Ser una organización de víctimas del conflicto armado interno para brindar ayuda solidaria en lo fundamental: asesoría jurídica, acompañamiento psicosocial y la posibilidad de brindar a través de la gestión internacional, algunos apoyos para el restablecimiento de esas personas que se vincularán a la organización.  Esta organización está comprometida desde su fundación con el tema de la búsqueda de la solución política negociada al conflicto armado, asociado con una reforma agraria integral y con la búsqueda del goce efectivo de los DDHH

	Nombre de la organización	Año de creación	Objeto o propósito
2	Mesa de Interlocución, gestión y Desarrollo de Cundinamarca (MIGD) <sup>37</sup>	2003	La mesa de interlocución es un espacio organizativo, constituido por el interés y la necesidad de buscar una interlocución que permita una incidencia de la población desplazada en el gobierno local, regional y nacional, para exigir el goce efectivo de los derechos de la población desplazada
3	Grupo de Mujeres MIGD	2005	El grupo de mujeres MIGD busca visibilizar la problemática de las mujeres en condición de desplazamiento forzado por la violencia y la falta de cumplimiento del gobierno frente a la ley 387 de 1997, las sentencias que ha expedido la Corte Constitucional y específicamente el auto 092 enfocado a las mujeres que viven esta tragedia humanitaria
4	Agro-Mujer	2001	Son un grupo de mujeres, madres jefas de hogar, en condición de desplazamiento que buscaron organizarse en torno a un proyecto productivo y de restitución de tierras para garantizar el restablecimiento de sus derechos
5	Consermujer	2005	Estas mujeres organizadas buscan trabajar por la igualdad y los derechos de la mujer en condición de desplazamiento forzado
6	Fundación de Amigos desplazados independientes de Soacha (ADIPAIS)	2008	La organización busca gestionar la atención de la población en condición de desplazamiento forzado en Soacha y de personas que aunque ya no están asentadas en el municipio tienen vínculos o relaciones con este

<sup>37</sup> La Mesa de Interlocución, Gestión y Desarrollo de Cundinamarca (MIGD), es una confederación que articula 16 organizaciones de población desplazada (seis de Soacha y diez de otros municipios de Cundinamarca: Silvana, Pandi, Facatativá, Sibaté, Girardot, Albán, Guaduas y Pacho), los participantes de la MIGD delegaron a su representante legal para participar en la mesa de fortalecimiento de OPD de Soacha.

	Nombre de la organización	Año de creación	Objeto o propósito
7	Fundación Tierra Fértil	2010	Esta organización tiene como propósito el funcionamiento de un comedor infantil para la atención alimentaria de niños y niñas en condición de desplazamiento forzado y de vulnerabilidad
8	Abuelo Joven	2005	Fundación que trabaja por los derechos de los adultos mayores
9	Cabildo Indígena Pijao La Diosa Dulima	En proceso de constitución	Cabildos conformados por población indígena que ha sido afectada por el desplazamiento forzado, que luchan por conservar sus costumbres y culturas ancestrales y exigen el restablecimiento de sus derechos colectivos
10	Cabildo Indígena Bochica	En proceso de constitución	
11	Sonalde	1998	Esta organización busca lograr la estabilización socioeconómica de las familias en condición de desplazamiento
12	Siprode	2006	Esta organización tiene como objetivo realizar veedurías ciudadanas a aquellos programas y proyectos desarrollados en los municipios para atender a la población en condición de desplazamiento
13	Fundación de ayuda a los desplazados FUNDAXPLAS	2005	Esta organización busca exigir los derechos de la PD, especialmente los enfocados a garantizar el restablecimiento socioeconómico de estas poblaciones
14	Asociación Nacional de Desplazados Colombianos (Andescol)	2006	Esta organización busca contribuir a la paz de Colombia y apoyar a la PD en la exigencia de sus derechos vulnerados

Las OPD que forman parte de la mesa son heterogéneas, varían respecto a los actores que las conforman: aquellas que asocian personas de acuerdo al género, específicamente mujeres en condición de desplazamiento como Consermujer, Mujeres de la Mesa de Interlocución Gestión y Desarrollo (Mujeres MIGD) y Asociación Agro-Mujer (en adelante Agro-Mujer). Encontramos también asociaciones que luchan por los derechos de grupos poblacionales específicos como, Abuelo Joven, centrada en promover los DDHH de los adultos mayores y la Fundación Tierra Fértil, centrada en

promover los derechos de los niños y las niñas. También participan en la mesa otros colectivos que no son OPD, sino que están organizados de acuerdo a la etnia: como el cabildo indígena Pijao La Diosa Dulima, y el cabildo Bochica. Las organizaciones varían frente al número de integrantes (la más pequeñas asocian 18 familias, las más grandes cien familias).

En cuanto a la fecha de inicio, la gran mayoría de organizaciones fueron creadas después del año 2000, con excepción de Sonalde, creada en 1998. De las organizaciones de la mesa, solo dos de ellas tienen presencia en otras regiones la Asociación Nacional de Ayuda Solidaria (en adelante Andas) y la Mesa de Interlocución, Gestión y Desarrollo (en adelante MIGD), las demás tienen su marco de acción únicamente en Soacha.

Aunque las trece organizaciones comparten en sus *propósitos u objetivos* centrales la lucha por los derechos de la población en condición de desplazamiento, algunas de ellas hacen énfasis en otros aspectos específicos: la Andas busca de manera explícita generar procesos de amplio alcance que van más allá de la problemática específica del desplazamiento forzado, tales como promover desde sus acciones una salida negociada al conflicto armado y el desarrollo de una reforma agraria.

Por su parte la MIGD hace énfasis en lograr espacios de interlocución e incidencia con el Estado para exigir el goce efectivo de los derechos de la PD. También se encuentran organizaciones cuyo trabajo está centrado en los procesos de restablecimiento económico y que se organizan en torno a la restitución de tierras como la organización Agro-Mujer, o en torno a iniciativas productivas como Sonalde. Otras buscan visibilizar la problemática del desplazamiento forzado y formar a sus asociados en los derechos de la población en condición de desplazamiento como Mujeres MIGD y Fundación de Amigos Desplazados Independientes de Soacha (en adelante ADIPAIS). Finalmente hay asociaciones enfocadas en un aspecto de la atención primaria a población infantil, como el caso de la asociación Tierra Fértil, que cuenta con un comedor comunitario para atender a niños y niñas de población en condición de vulnerabilidad y en condición de desplazamiento forzado.

En cuanto a su *estructura organizativa*, algunas OPD eligen juntas directivas, grupos o comités que direccionan las acciones de la organización

y le permiten operar de manera interna y externa. Otras organizaciones operan de manera vertical y eligen cargos como presidente, secretario, tesorero o veedor. También eligen y/o delegan sus propios representantes, quienes participan en nombre de la organización en diversos escenarios institucionales. En otros casos, este proceso de elección no se da y el líder fundador de la organización es quien decide y asiste en nombre de la organización. *Esto varía de acuerdo a diversos factores como la ideología, el tamaño, los recursos y el recorrido de la organización.* Por ejemplo las organizaciones más grandes como la MIGD y la Andas que tienen presencia en otras zonas del departamento y del país, que tienen mayores niveles de alianzas con otros actores y organizaciones<sup>38</sup>, que cuentan con recursos provenientes de cooperación internacional y que son proclives a ejercicios democráticos al interior de la organización, por lo general cuentan con juntas directivas o comités operativos elegidos por la asamblea de participantes, *en este sentido desarrollan mecanismos democráticos para dicha elección.*

Otras organizaciones, más pequeñas, con presencia solo local, que no cuentan con alianzas con otras organizaciones de población desplazada en lo nacional u otras ONG, no realizan estos procesos de elección, sino que allí *se vuelve preponderante el papel del líder o la lideresa fundador (a)*, por ejemplo ADIPAIS, Tierra Fértil, Abuelo Joven y Asociación nacional de desplazados colombianos (en adelante Andescol).

Si bien las *acciones* realizadas por las OPD varían de acuerdo a su objeto o propósito central, en general la mayoría de OPD que conforman la Mesa Municipal de Fortalecimiento realizan entre otras:

- *Elección de su estructura interna:* comités, juntas directivas, cargos etc. Elección y/o delegación de los representantes que participan en nombre de la organización en los espacios institucionales de participación e interlocución.

---

<sup>38</sup> Estas organizaciones tienen alianzas con organizaciones nacionales como Coordinación Nacional de Desplazados (CND), *Campaña Permanente Tierra, Vida y Dignidad*, Coordinación Colombia - Europa - Estados Unidos, Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado y con ONG internacionales como International Cocoa Organization (ICCO) y Kerk in Actie.

- *Formación política de sus participantes:* encuentros y talleres sobre diversos temas relacionados con los derechos de la población desplazada, la normatividad que regula la atención integral a la PD, el seguimiento a la política pública, etc. También promueven formación sobre temas de interés referidos a su objeto como organización, asociados con la forma en que esta problemática afecta a las mujeres, al cabildo indígena, al adulto mayor.
- *Participación en los escenarios institucionales* (mesas temáticas de prevención y protección, atención humanitaria, restablecimiento socioeconómico y comités municipales de atención a PD), con representantes de las entidades del Estado y de diversas ONG para hacer seguimiento a la política pública de atención a PD.
- *Movilizaciones, marchas* (como las que realizan el 17 de julio de cada año), y tomas de entidades, parques, o lotes, como la ocurrida en Riveras de Occidente, en la que participaron la mayoría de los líderes y las lideresas de la mesa de OPD de Soacha.
- *Exigencia de los derechos de población desplazada* a través de mecanismos legales como la acción de tutela, los derechos de petición, las acciones colectivas, etc.
- *Promueven la participación de la población en condición de desplazamiento* en las actividades políticas de la *Campaña Permanente Tierra, Vida y Dignidad*, el desarrollo de proyectos para la consecución de recursos de cooperación internacional y acompañamiento jurídico y psicosocial a las víctimas del desplazamiento forzado.
- *Conocen quejas y denuncias sobre abusos y violaciones contra los DDHH de la PD* y socializan a las personas las rutas de atención, la oferta institucional encargada de atender a la PD, y la amplísima normatividad y jurisprudencia en la que se pueden apoyar para la exigencia de derechos.

#### **4.2.2. Objetivos de la Mesa de Fortalecimiento de Organizaciones de Población Desplazada de Soacha**

El objetivo general que persigue la mesa de OPD de Soacha es promover la garantía, restitución y el goce efectivo de los derechos de la población

que ha vivido el desplazamiento<sup>39</sup>. Los y las participantes de la mesa consideran que solo a través del goce de sus derechos se puede hablar de una superación del estado de cosas inconstitucional y de la superación de la condición de desplazado que vulnera la dignidad de la persona y fragmenta la sociedad. Entre los objetivos específicos que los líderes y lideresas de la mesa establecieron como prioritarios están:

- Invitar a la Mesa a todas las OPD del municipio y garantizar un trabajo incluyente y con enfoque diferencial (participación permanente de jóvenes, afro, indígenas, mujeres, discapacitados, etc.).
- Generar conocimiento y vínculos de confianza entre los líderes y las lideresas de las OPD con el fin de favorecer una mayor cohesión y un trabajo articulado.
- Sensibilizar a la población en condición de desplazamiento, a los líderes y las lideresas y a los funcionarios respecto a la complejidad y los múltiples efectos de la problemática del desplazamiento, para fortalecer la acción conjunta y generar un mayor impacto en la respuesta a dicha problemática.
- Desarrollar un proceso de formación para las bases de las OPD sobre política pública de atención a la PD, con el fin de fortalecer la exigibilidad de los derechos de la población.
- Fortalecer el proceso de incidencia política de la Mesa de OPD, con el fin de lograr el posicionamiento de los aspectos necesarios para garantizar los derechos de la PD en el PIU, en el Plan de Desarrollo Municipal y que estos se encuentren respaldados en el presupuesto municipal.
- Trabajar con el fin de lograr mayor autonomía, teniendo en cuenta que la Mesa y los espacios de interlocución en su mayoría son espacios creados institucionalmente desde el Estado, a través del decreto 250 de 2005.

---

<sup>39</sup> Estos objetivos se explicitaron en el Encuentro de Fortalecimiento de la Mesa de OPD que se llevó a cabo en Sasaima los días diez y once de julio del año 2010. Este encuentro contó con la participación de 24 líderes y lideresas que trabajaron durante el año 2010 en la Mesa.

- Lograr la restitución y el goce efectivo de los derechos a la verdad, la justicia, la reparación integral según estándares internacionales y las garantías de no repetición.

¿Por qué estas organizaciones decidieron vincularse a la Mesa de OPD? Según sus líderes y representantes, formar parte de esta Mesa trae varias ventajas a las OPD, entre ellas, destacan las siguientes:

- a) Es el vehículo fundamental para dialogar con los representantes de las otras OPD del municipio: les permite generar alianzas, desarrollar acciones conjuntas para el logro de sus objetivos, construir de manera conjunta propuestas y comunicados a nombre de la Mesa dirigidos a las autoridades municipales y nacionales y presentar propuestas frente al PIU municipal.
- b) Es el espacio en el que se escoge a los representantes que van a participar en las Mesas de Prevención y Protección, Atención Humanitaria y Restablecimiento Socioeconómico. Las personas seleccionadas van a dialogar con las autoridades locales y representantes de las entidades públicas que participan en cada una de las mesas. Allí hacen seguimiento y monitoreo a la situación de la población desplazada del municipio, desarrollan un ejercicio de planeación para atender a la población de acuerdo al eje temático de cada Mesa y activan las rutas de atención a esta población.
- c) Permite estar informados de las comunicaciones enviadas por las autoridades y entidades de los locales del Estado, porque estas llegan directamente a la secretaría técnica de la Mesa, al igual que la oferta de programas, servicios y convocatorias relacionados con cursos de corta duración ofrecidos por instituciones como el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), etc.
- d) Les permite acceder a beneficios para ellos o para sus bases, por ejemplo participar en programas de asistencia y formación planteados por las ONG o por entidades estatales como capacitaciones, entrega de *kits*, mercados, etc.
- e) Es un escenario que genera reconocimiento social, los líderes y las líderes son reconocidos por las autoridades como representantes de la

población desplazada y son interlocutores válidos a quienes se les consulta y se les comunica informaciones y decisiones que afectan a la población desplazada. También, estos espacios son referenciados por personas en condición de desplazamiento en el municipio que no están organizadas, ni participan de ninguna OPD, pero los identifican como líderes de PD.

Hasta aquí se ha mostrado que la mesa de OPD de Soacha es un actor heterogéneo, conformado por organizaciones que tienen diferentes recorridos y que persiguen objetivos concretos en torno a la restitución de los derechos de la población en condición de desplazamiento. Se evidencia que las acciones emprendidas por estas organizaciones y su razón de ser no se reducen únicamente a hacer demandas al Estado, sino en convertirse en una red de apoyo para las personas que llegan desplazadas al municipio. Adicionalmente, tienen un objetivo común de incidencia política claro en el contexto local: lograr el posicionamiento de los aspectos necesarios para garantizar los derechos de la PD en el PIU municipal y en el Plan de Desarrollo Municipal.

Por otra parte, si bien la mesa municipal de OPD constituye un espacio creado por el Estado, para las OPD ha sido importante vincularse allí, porque les permite encontrarse, estar informadas, conocer las ofertas institucionales, ser intermediarios para que las ofertas (por lo menos las de ayuda humanitaria) lleguen a las bases, ser reconocidos como líderes por las comunidades y por funcionarios del Estado, establecer comunicación directa con funcionarios estatales en lo local y representantes de instituciones y ONG locales.

La dinámica cotidiana del trabajo de las organizaciones en Soacha no está centrada en la movilización, sino en la formación de base, en asambleas informativas y talleres con las familias o personas asociadas a las organizaciones. La protesta social disruptiva de las personas en condición de desplazamiento ha sido mínima en el municipio<sup>40</sup>. En la práctica se ha

---

<sup>40</sup> En la revisión de prensa realizada en el periódico nacional El Tiempo, solo se registra la participación de población desplazada de Soacha en dos tomas a instituciones durante el periodo de tiempo que abarca la investigación. No hay registro sobre otra acciones como marchas o plantones en el municipio. Sin embargo en el trabajo de campo pude constatar que las organizaciones participan en marchas nacionales que tienen epicentro en Bogotá y realizan marchas anuales con motivo del aniversario de la ley 387 de 1997 de atención a PD.

privilegiado la participación en los escenarios institucionales antes que la protesta disruptiva.

Sin embargo, es necesario resaltar que la acción de los líderes y las lideresas de las OPD no se limita a la participación en los espacios institucionales para lograr sus objetivos, como se mencionó en el capítulo tres, existe una percepción generalizada de la mayoría de los líderes y las lideresas frente a su incidencia limitada en esos espacios, consideran que su participación en las mesas temáticas y los comités territoriales no es efectiva en términos de lograr sus reivindicaciones estructurales, por ello, algunos hacen uso de otras estrategias como la construcción de alianzas con políticos cercanos a su orientación ideológica o de partido, para pedirles que impulsen las luchas de la PD en lo local y departamental.

Asimismo, consideran que es necesario conseguir uno o varios “dolientes políticos” locales que impulsen en el Concejo Municipal y en la Asamblea Departamental la implementación de los PIU y en los planes de desarrollo; también privilegian la construcción de alianzas con organizaciones de DDHH y ONG nacionales e internacionales que financien sus proyectos y apoyen con recursos de diverso tipo el funcionamiento de sus respectivas OPD.

Otra de las estrategias de acción ha sido vincularse a un proyecto político denominado *Campaña Permanente Tierra, Vida y Dignidad*, por medio de la cual buscan generar un proceso de organización nacional de población desplazada que logre tener influencia nacional e internacional y sirva como plataforma para la movilización masiva. A continuación se describen algunos de los elementos enmarcadores de este proyecto político que les permite construir significados compartidos para su lucha social.

#### ***4.2.3 Proyecto político: Campaña Permanente Tierra, Vida y Dignidad***

La *Campaña Permanente Tierra, Vida y Dignidad* encierra el proyecto político de diversas organizaciones de población desplazada (entre ellas varias de las que participan en la mesa de Soacha), que se han articulado para convertirse en un actor capaz de incidir nacional e internacionalmente en la lucha por la recuperación del territorio y la construcción de una política que responda a esta población desde un enfoque de derechos y no desde una respuesta asistencial, en aras de reivindicar y promover una vida digna.

La fecha de creación de la Campaña Tierra, Vida y Dignidad fue el 17 de Julio del año 2007, la constituimos en esa fecha porque ese día cumplía 10 años la ley 387<sup>41</sup>. La iniciativa nuestra y la bandera política es la lucha por la recuperación del territorio, la lucha por el derecho a la vida y a la vida vivida dignamente. En Campaña esas son las apuestas que tenemos<sup>42</sup>. *Pregunta* ¿Por qué el lema tierra, vida y dignidad? *Respuesta* Porque hemos entendido que uno de los problemas centrales del conflicto es el de la tierra, allí está plasmado la justificación de un largo conflicto en el país, por eso nos hemos planteado el tema de la tierra. La vida obviamente porque alrededor del despojo ha habido toda un política de aniquilar la vida de la gente y tenemos que defender el derecho a la vida, pero no queremos para los que han sido desplazados cualquier vida, sino una vida digna<sup>43</sup>.

En las últimas décadas, el desplazamiento forzado como estrategia de guerra ha favorecido la apropiación y concentración de las mejores tierras por parte de paramilitares, narcotraficantes, guerrillas y sus aliados económicos y políticos, este proceso ha consolidado una estructura agraria inequitativa, ineficiente e inmoral (Gutiérrez y Vargas, 2016)

Como se ha señalado, la población desplazada abandonó o fue víctima de la usurpación de más de ocho millones de hectáreas de tierra del país, pero el daño no se reduce solamente al despojo, sino al patrimonio familiar en general y a la economía productiva del país. Las pérdidas y daños materiales sufridos por la población desplazada son muy graves: al respecto la Comisión de Seguimiento determinó que 1 088 901 familias desplazadas entre 1980 y julio de 2010 habrían perdido bienes cuyo valor se estima en 19,9 billones de pesos (estimación del daño emergente) y habrían dejado de percibir ingresos estimados en 59,8 billones por la pérdida de los activos en los que basaba su actividad económica (estimación del lucro cesante) (Garay, 2011)<sup>44</sup>.

<sup>41</sup> Entrevista a David Quintero, líder de organización desplazada de Soacha Andas. Realizada el 10 de junio de 2010 en la sede de la organización.

<sup>42</sup> Entrevista a Daniel Rendón, líder de la MIGD. Realizada el 20 de junio de 2010 en la sede de la organización.

<sup>43</sup> Entrevista a Alfonso Castillo de Andas. Representante legal de Andas. Realizada el 4 de julio de 2010 en la sede de la organización.

<sup>44</sup> Para otros cálculos sobre pérdidas materiales de los desplazados ver Ibáñez (2009).

Además de lo anterior, la usurpación de tierras y otras múltiples violaciones de derechos humanos a las que son sometidas las poblaciones que se ven obligadas a desplazarse, generan daños simbólicos asociados al desarraigo, la ruptura del tejido familiar y de los proyectos de vida individuales y colectivos, la pérdida de seres y lugares queridos, así como el quiebre de todo el andamiaje simbólico que permitía la realización de la vida en determinado territorio. Son poblaciones que tienen que dejar atrás las formas que habían construido para celebrar la vida, conjurar la muerte, desarrollar el trabajo y relacionarse con su comunidad.

Frente a la multiplicidad de pérdidas y daños que trae el desplazamiento forzado, las organizaciones que se han articulado en torno a la *Campaña Permanente Tierra, Vida y Dignidad* quieren convertirse en un actor político que logre repercusión nacional e internacional, para que se responda a las demandas estructurales de la población desplazada y se construya una política pública que atienda los derechos de las víctimas conforme a lo que plantea la sentencia T-025 y los estándares internacionales en materia de derechos. Los y las líderes de campaña reconocen que aún muchas organizaciones de población desplazada inscriben su lucha en procesos a corto plazo orientados a recibir beneficios inmediatos relacionados con respuestas asistenciales del Estado, pero que no han incorporado una visión política que les permita incidir en las decisiones del Estado, asociadas a la reparación integral, tal y como lo señala Alfonso Castillo, uno de los líderes de campaña:

Entonces la presencia de un escenario como Campaña lo que hace es imprimirle una visión política a la problemática del desplazamiento, visión, con todo respeto lo decimos, que es muy precaria en muchas organizaciones, que casi no existe. En los escenarios territoriales, uno no logra ver todavía esa preocupación de las OPD por el escenario más político: la política pública, los derechos de verdad, justicia, reparación, garantías no repetición, la protección a los líderes... bueno hay una serie de temas, nosotros decimos “de más hondo calado” que no los están trabajando las organizaciones y la tarea de Campaña consiste, todavía no está cumplida, en llamar la atención de las organizaciones de base de las organizaciones regionales y preguntarnos hasta donde hemos podido tratar de incidir en las mesas departamentales y municipales<sup>45</sup>.

---

<sup>45</sup> Entrevista a Alfonso Castillo de Andas. Representante legal de Andas. Realizada el 4 de julio de 2010 en la sede de la organización.

Para lograr su propósito, las organizaciones vinculadas a la *Campaña Permanente Tierra, Vida y Dignidad* han puesto en marcha diversas acciones, entre ellas: la construcción de una agenda común de trabajo anual, la realización de informes alternativos a los oficiales que son entregados a la Corte, en los que se solicita no se levante el estado de cosas inconstitucional<sup>46</sup>, la movilización social en las calles los 17 de julio, la realización del tribunal internacional de víctimas de delitos de lesa humanidad, entre ellos el de desplazamiento forzado, la realización de comunicados a la opinión pública y la gestión de recursos de cooperación internacional para su funcionamiento, etc. Asimismo, la campaña se orienta a fortalecer el trabajo que realizan las organizaciones de base a través del acompañamiento y la formación política en diversas regiones en las que tienen presencia<sup>47</sup>.

Aunque estas organizaciones congregan personas que comparten el hecho de haber sido desplazados de manera forzada por la violencia, no constituyen un actor homogéneo, todo lo contrario, los espacios que se han vinculado son bastante diversos frente a sus formas constitutivas (asociaciones locales, asociaciones con sedes en diferentes ciudades, estructuradas de manera vertical, horizontal); actúan en diferentes ámbitos (rural o urbano) con diferentes objetivos o haciendo énfasis en unos más que en otros (reforma agraria, restitución de derechos, gestión de recursos, reivindicaciones de tipo étnico o de género, retornos etc.). Sin embargo, comparten una perspectiva política en lo que se refiere a su lucha por la tierra y la vida digna, lo que les ha permitido construir agendas de trabajo conjuntas.

Daniel Rendón, líder de la Mesa de OPD de Soacha y participante de campaña, en su testimonio llama la atención sobre tres aspectos fundamentales de este espacio a) la unidad de las organizaciones; b) la autonomía

<sup>46</sup> “Nosotros estamos intentando gestionar u obtener un reconocimiento político por parte de la Corte Constitucional, nos hemos comprometido con informes alternos a los que ha presentado el gobierno”. Entrevista a Alfonso Castillo de representante legal de Andas. Realizada el 4 de julio de 2010 en la sede de la organización.

<sup>47</sup> “Queremos empoderar organizaciones buscando un fortalecimiento en la base pero también buscando una mayor incidencia política a nivel nacional e internacional... En las regiones tenemos trabajos de equipo en Santander (Bucaramanga), en la región Caribe con fuerza en Barranquilla, Cartagena, Córdoba, en Medellín, en el Putumayo, tenemos grupos de trabajo que vamos reforzando y este año lo que queremos es ir a reforzar los espacios y a consolidar eso”. Entrevista a Daniel Rendón, líder de la MIGD. Realizada el 20 de junio de 2010 en la sede de la organización.

que tienen para realizar sus acciones en tanto no dependen de recursos del estado y c) la búsqueda de recursos propios y aliados estratégicos:

(...) dijimos nosotros no podemos pelear atomizados, aquí el sistema es uno solo y efectivamente lo que necesitamos es que trabajamos de manera unida y colectiva. Por eso hace 3 años hemos constituido el espacio de Campaña Permanente Tierra, Vida y Dignidad, allí todas las organizaciones somos afines y ahí si tenemos la posibilidad de hacer pronunciamientos públicos y los hemos hecho cuando nos ha tocado. Nosotros no dependemos de los recursos del estado por eso es que somos autónomos, definimos nuestras propias propuestas y por eso buscamos aliados estratégicos que nos ayuden a la visibilización del tema del desplazamiento, para hacer lo que tenemos que hacer<sup>48</sup>.

En síntesis, *Campaña* ha privilegiado tres estrategias de acción para lograr incidencia en la política pública: a) fortalecer los procesos de base regionales para que las OPD se cualifiquen y puedan incidir en los espacios de participación territoriales; b) crear alianzas con diversas organizaciones y procesos locales, nacionales e internacionales con dos objetivos, el de visibilizar la problemática del desplazamiento forzado y las violaciones a los DDHH, esperando que dichas organizaciones ejerzan presión sobre los Gobiernos nacional y local para que respondan a las demandas estructurales de la PD y el de gestionar recursos con cooperación internacional que les permitan operar de manera autónoma frente al gobierno y no depender de los dineros de este para su funcionamiento<sup>49</sup> y c) generar toma de conciencia e indignación social frente a la problemática del desplazamiento forzado para promover una movilización masiva que se convierta en un desafío para el Estado. Frente a este último aspecto, Alfonso Castillo, representante legal de la Andas, afirma:

---

<sup>48</sup> Entrevista a Daniel Rendón, líder de la MIGD. Realizada el 20 de junio de 2010 en la sede de la organización.

<sup>49</sup> “Hemos venido trabajando con otras organizaciones amigas con la minga indígena, y estamos haciendo alianzas de mayor envergadura, ya no somos las organizaciones de base, sino las organizaciones de base vinculándonos con movimientos nacionales y con organizaciones a nivel internacional. Toda esta gestión que hemos hecho ha permitido que todo el año pasado del 2009 nos aprobaran un pequeño recurso para el funcionamiento de la campaña”. Entrevista a Daniel Rendón, líder de la MIGD. Realizada el 20 de junio de 2010 en la sede de la organización.

(...) lo que aspiramos es que algún día podamos construir el movimiento nacional de población desplazada que permita jalonar los millones de personas que han vivido esta flagelo haciendo una movilización, haciendo una incidencia, haciendo una exigencia a nivel nacional, eso debe de mover cosas en las capitales, uno se imaginaria unas 500.000 o 700.000 personas desplazadas moviéndose en Bogotá y Soacha y eso implica un movimiento muy fuerte, eso podría darnos a nosotros cualquier posibilidad de hacer incidencia en la política pública. Y eso tendría que ponerle el Gobierno mucha atención, mucha gente caminando en la calle porque están inconformes... ya venimos consolidando el tema de Campaña, como la opción para pensar en un movimiento nacional de población desplazada<sup>50</sup>.

*Campaña* es un espacio no institucional, en el que las diversas organizaciones de PD pueden converger. Sus participantes contemplan la movilización social y la lucha disruptiva como una de las acciones que quieren proyectar en el área nacional para posicionar sus reivindicaciones y ganar la atención del Estado. Combinan diversas estrategias de acción como la denuncia de las violaciones de DDHH y la visibilización de la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado ante instancias nacionales e internacionales, al mismo tiempo que privilegian el fortalecimiento del trabajo de sus bases.

No obstante, es necesario aclarar que no todas las OPD de Soacha forman parte de *Campaña*. De hecho, el proceso de articulación de las OPD en el municipio está en construcción, no ha sido fácil. El trabajo mancomunado en torno a un proyecto común ha presentado dificultades y problemas en la Mesa Municipal de OPD que se presentan a continuación.

#### **4.3. Problemas de acción colectiva que limitan la incidencia de las Organizaciones de Población Desplazada**

En el capítulo 3 se evidenció de qué manera las condiciones y diseños institucionales limitan el impacto o incidencia que pueden tener las OPD. En este capítulo se abordan otros factores que también restringen el logro de sus objetivos y que están relacionados con los problemas de la dinámica organizativa al interior de la Mesa de OPD de Soacha. Primero,

---

<sup>50</sup> Entrevista a Daniel Rendón, líder de la MIGD. Realizada el 20 de junio de 2010 en la sede de la organización.

se presentan los vacíos en el ascenso de las demandas desde las bases a estancias superiores y las tensiones sobre la participación (representación, problemas que no son únicos de Soacha, sino que se dan en el dominio nacional dentro de la organización de la PD). Segundo, se expone la débil cohesión grupal, la falta de formación y las dificultades de desarrollar procesos organizativos permanentes ante la escasez de recursos y las condiciones de vulnerabilidad extrema que afectan a esta población.

#### *4.3.1. Vacíos en el ascenso de las demandas y tensiones sobre la participación y la representación en los espacios de interlocución*

Se espera que el sistema de participación creado desde el gobierno funcione correctamente y de manera sincronizada como un reloj, que las OPD se articulen en torno a una mesa municipal, la cual a su vez sea articulada con la departamental, y esta con la nacional. Sin embargo no es así como opera, como se mencionó en el capítulo anterior: no todas las OPD se articulan a la mesa municipal, y esta con frecuencia no se articula con las mesas de los entes territoriales superiores porque no existen mecanismos que exijan y promuevan dicha articulación, no todas las organizaciones conocen esos espacios y sencillamente a otras no les interesa formar parte de colectivos más amplios, sino trabajar en su espacio local.

Además de lo anterior, tampoco existen dispositivos que recojan y promuevan el ascenso de las demandas de las ODP locales a los espacios de decisión centrales en los que se dialoga con las entidades sectoriales del Estado en lo nacional. La articulación es discrecional, depende de los esfuerzos de algunas juntas directivas de organizaciones nacionales que intentan agrupar en su espacio a las organizaciones locales, y en otros casos de la presencia de un líder en espacios de los tres niveles. Pero estos esfuerzos no implican necesariamente que circule la información de abajo-arriba y viceversa, ni que existan agendas de trabajo conjuntas a través de las cuales se logren las reivindicaciones que exigen a los Gobiernos municipal, departamental y nacional.

Tampoco existen mecanismos formales para que los alcaldes y entidades que participan en los comités territoriales puedan hacer llegar sus demandas a las entidades sectoriales del Estado o a los espacios decisorios nacionales. En suma, se identifican dos problemas: a) *no existen mecanismos formales*

que permitan el ascenso de las demandas y la articulación del trabajo en esos espacios de participación creados por el gobierno (sino que depende del trabajo discrecional de algunos líderes o lideresas) y b) *se han generado tensiones frente a la representación* de la PD en los espacios nacionales de interlocución con el Estado.

Dichas tensiones relacionadas con el tema de la *participación y representación* de la población desplazada se concretan en dos preguntas, ¿quiénes representan a la población desplazada en los escenarios de interlocución del Estado y en los espacios de decisión? y ¿cómo y quiénes deciden qué personas forman parte de esos escenarios? Estas preguntas no son fáciles de responder. En el año 2005 UTEC inició el trabajo de conformación de la Mesa Nacional de Fortalecimiento de OPD (como se dijo en el capítulo tres) y allí convocó a líderes de seis organizaciones de PD nacionales. Cada una de estas organizaciones escogió a sus representantes para que hicieran parte de esa Mesa. Veinticuatro personas la conformaron y a su vez tuvieron la oportunidad de participar en las mesas temáticas y otros espacios de interlocución con el Estado en el CNAIPD.

Con el paso de los años se empezaron a generar tensiones por parte de otros actores de PD, debido a varios motivos: se sentían excluidos al no tener la posibilidad de formar parte de esos escenarios de diálogo institucional, no había mecanismos de representación con reglas claras, por ejemplo frente a los periodos de tiempo que los líderes representarían a la PD en esos espacios, y que permitieran la rotación o la entrada de nuevos actores, no todas las regiones del país estaban representadas y muchos se quejaban de las acciones realizadas por parte de los líderes, pues se argumentaba que existía una falta de autonomía para tomar distancia de los planteamientos del gobierno y ser claros en la exigencia de una política pública para atender el desplazamiento forzado desde un enfoque de derechos. Así lo manifiesta el director de la UTEC, quien formó parte activa en el proceso de conformación de la Mesa Nacional.

En la conformación de la mesa nacional de fortalecimiento de OPD en el 2005 se comenzó de arriba para abajo, eso es algo que yo veo críticamente. Paralelamente con todo ese proceso que duro como unos dos años, se comenzaron a gestar muchos procesos organizativos en los municipios y departamentos, eso generó una brecha entre lo que venía ocurriendo como

proceso organizativo en el nivel nacional y lo que estaba pasando en los entes territoriales. Y se había pactado que esa representación en lo nacional era temporal, máximo un año, y que al año, debería revisarse todo el proceso y entonces en los territorios muchos de los líderes de PD no reconocen a estos espacios que están en el Consejo nacional como sus representantes y han venido pidiendo insistentemente que se abra una representación territorial para la población desplazada en el seno del consejo nacional<sup>51</sup>.

Solo hasta el año 2010 esta conformación de la Mesa Nacional cambió debido a las múltiples exigencias de la PD que no se sentía representada. Se realizó un encuentro en junio de ese año en el municipio de Girardot, con más de 300 líderes de PD de diferentes regiones del país, y allí decidieron ampliar el número de las personas que la conforman (de 24 pasó a 64) y garantizar en ella la participación de dos personas por departamento.

Sin embargo, aunque las reglas de juego hacia el año 2010 fueron más claras para los procesos de selección de los representantes de PD, las tensiones entre participación y representación continúan porque la única forma de acceder a los espacios de decisión es a través de la conformación de una organización que sirve como medio para llegar al escenario de diálogo con los funcionarios del Estado. Édgar Forero, director de la UTEC señala estas tensiones:

(...) se ha confundido el tema de la participación con el tema de la representación. Digamos que la participación se redujo a la figura OPD y al mecanismo presencia de la OPD en determinada instancia de decisión. Eso hace que toda la gente que no está en las de OPD se quede por fuera, no tienen voz ni voto. Si no estás en una OPD estas fuera, eso hace que algunas personas decidan crear OPD de papel<sup>52</sup> o tienen una representación que es de papel, no quiero decir que sea el caso de todas o de la mayoría, ni tampoco justifica que se creen organizaciones de ese tipo. Entonces muchas OPD lo que tratan para su fortalecimiento y eso es legítimo, es de hacer política en los territorios, por ejemplo esos espacios nacionales, buscan hacer política en los territorios para conseguir gente suya y ponerla en las mesas

---

<sup>51</sup> Entrevista a Édgar Forero, director UTEC. Realizada el 3 de abril de 2010 en las oficinas de UTEC.

<sup>52</sup> En las que no se realiza un trabajo con las bases pero sí figura ante las autoridades como una organización o asociación constituida.

departamentales como sus delegados y eso está bien, eso es democracia, pero limita mucho el tema, porque la discusión entonces no es sobre las reivindicaciones de la PD y las políticas sino la discusión es cual OPD está sentada y cual no está sentada allá<sup>53</sup>.

Esto es un reflejo de las principales dificultades que se presentan tanto para la PD, como para el Estado colombiano: ¿de qué se habla cuándo se refieren a la participación?, ¿quiénes son incluidos y quiénes quedan por fuera?, ¿les interesa garantizar la participación masiva de la PD?, ¿cómo hacerlo, a través de qué mecanismos? y ¿cómo garantizar condiciones para que exista un adecuado sistema de representación?, ¿a quiénes les compete garantizarlo?, ¿hasta qué punto al Estado le corresponde hacerlo?

A partir de la experiencia de la Mesa Nacional de ODP y de las lecciones aprendidas en estos seis años, los funcionarios de Acción Social encargados del tema del fortalecimiento de la participación de PD señalan que han entendido que *el tema de la representación es un tema de autonomía de las organizaciones*, en el sentido que ellos deciden quien los representa, sin embargo al estado le corresponde a) regular los procesos de diálogo de esos representantes con las autoridades del Estado en las instancias creadas para ello y b) promover mecanismos de escucha y participación masivas de PD. Así lo plantea María Viviana Gaitán, coordinadora del grupo de trabajo de política pública de Acción Social:

Quando la Corte nos dice, oiga yo necesito dos cosas puntuales 1. Un mecanismo de participación, 2. Una capacitación masiva a las OPD, eso a nosotros nos da cierta ventaja en el sentido de que si nosotros seguimos hablando de mecanismos de representatividad nunca vamos a avanzar. Entonces, quién representa a quién es un tema de autonomía de las organizaciones, no es un tema que pueda definir el Gobierno, sino es un tema que tienen que definir las organizaciones, lo que si tiene que hacer el gobierno es reglamentar como ese tipo de representación debe participar en las instancias estatales. En ese orden de ideas, nosotros decimos vamos a montar un mecanismo de participación... lo que queremos es generar espacios donde uno realmente pueda escuchar a toda la población pero no es fácil, entonces estamos mi-

---

<sup>53</sup> Entrevista a Édgar Forero, director UTEC. Realizada el 3 de abril de 2010 en las oficinas de UTEC.

rando cómo podemos trabajar eso territorialmente, pero es un elemento que no se ha hecho<sup>54</sup>.

Entonces para la Corte Constitucional y para los funcionarios de Acción Social encargados de este área, es fundamental pensar en escenarios y mecanismos que promuevan una participación masiva de la PD, independientemente de que esté organizada o participe en una OPD, por ejemplo mecanismos de consulta masiva, referendos, o asambleas con autoridades locales en los entes territoriales. Esto aún no se ha hecho, es un vacío actual que requiere recursos para llevarse a cabo, planeación y establecer cuál es el sentido de este tipo de acciones, esto es, qué va a hacer el Estado con los resultados de esos procesos de participación masiva y cómo va a responder las demandas de la PD.

No obstante esta necesidad de crear espacios de participación amplios, los funcionarios reconocen que para actuar en los escenarios y procesos de interlocución con las autoridades estatales de manera permanente se requiere llevar a cabo un ejercicio de representación, puesto que resulta imposible convocar a todos los millones de desplazados a participar en estos escenarios.

Para el Gobierno y para el Estado Colombiano es más fácil tener una Mesa que no tenerla, porque cuando a uno le dicen hable con las víctimas, uno dice ¿y quiénes son las víctimas? ¿Cómo cito yo a seis millones quinientas personas? Entonces cuando yo tengo una Mesa Nacional conformada por sesenta y cinco (65) personas, entonces yo citaba a la Mesa y ella tenía que ver como recogía de los territorios lo que la PD demanda... entonces cuando hay temas, la Corte, la Comisión de Seguimiento, etc. convocan a la Mesa y esta ha terminado legitimizada.... El problema no es que haya una Mesa Nacional, yo creo que es el espacio más válido, porque su razón de ser es que ahí este representado el territorio... el problema es que eso que ellos hacen no baja a las bases, no baja, no baja, no baja<sup>55</sup>.

<sup>54</sup> Entrevista a María Viviana Gaitán, coordinadora grupo de trabajo de política pública de Acción Social. Realizada el 7 de febrero de 2011 en las instalaciones de Acción Social Bogotá.

<sup>55</sup> Entrevista a María Viviana Gaitán, coordinadora grupo de trabajo de política pública de Acción Social. Realizada el 7 de febrero de 2011 en las instalaciones de Acción Social Bogotá. Lo mismo ocurre en los entes territoriales. Cuando las instancias estatales requieren dialogar con la PD hacen el llamado a las mesas territoriales en las que participan los y las líderes de las OPD.

Teniendo en cuenta el testimonio anterior, otro de los problemas que aumenta las tensiones entre la participación y la representación consiste en que muchos líderes y lideresas de las mesas municipales no conocen los espacios departamentales y nacionales, lo cual dificulta que se vinculen a ellos. Por otro lado, los líderes y las lideresas que sí participan de los espacios departamentales no socializan, ni comparten con sus demás compañeros de los niveles territoriales inferiores las decisiones y procesos que se ejecutan en esos escenarios.

Por último, es muy complejo el tema de representación y de interlocución desde la lógica de grupos de especial protección constitucional, o de lo que se ha llamado enfoque diferencial; por ejemplo, en el tema étnico se han presentado algunos problemas para determinar quién es el interlocutor que los representa. Así lo señala Édgar Forero, director de UTEC.

Con las comunidades indígenas se generaron ambivalencias porque las formas naturales de representación de los indígenas son sus cabildos y crear organizaciones de indígenas al margen o por fuera de eso genera muchos problemas de legitimidad. Hay organizaciones como ONIC que tienen cierta legitimidad a nivel nacional. Pero en los entes territoriales compiten las organizaciones, por ejemplo en el Chocó Cocomasia compite con los cabildos normales y entonces para el estado es un poco complejo saber a quién ponerle cuidado sí a la organización o al gobernador del cabildo. Pasa un poco lo mismo con los afros, los territorios de ellos donde hay titulación colectiva, los Consejos Comunitarios son la forma natural de autoridad, pero en muchos otros casos hay organizaciones étnicas de poblaciones desplazadas por fuera de esos territorios que tienen otra lógica<sup>56</sup>.

No obstante, y alejándose un poco de las tensiones que se generan en el panorama nacional, la Mesa Municipal de Fortalecimiento de OPD de Soacha ha realizado repetidos intentos de convocar y vincular a las organizaciones étnicas del sector, tanto a los afrodescendientes organizados en Afrodes, como a los cabildos indígenas constituidos. Entonces quien participa de las reuniones y espacios de interlocución es el gobernador del cabildo, y él ha sido el interlocutor que los representa en la mesa.

---

<sup>56</sup> Entrevista a Édgar Forero, director UTEC. Realizada el 3 de abril de 2010 en las oficinas de UTEC.

En síntesis, en este apartado se identifican cuatro problemas que generan tensiones entre la diada participación/representación: vacíos en los mecanismos que permiten el ascenso en las demandas y la articulación de los procesos de participación locales con los nacionales, unas reglas de juego que no están claras para la selección de los representantes de la PD en lo nacional y lo territorial, un proceso de participación masivo que no se ha implementado y problemas de comunicación que impiden que circule la información entre la población en condición de desplazamiento y quienes los representan.

#### *4.3.2. Problemas de acción colectiva de la Mesa de Organizaciones de Población Desplazada de Soacha*

Además de los problemas señalados, existen otros factores asociados con la organización de la PD que obstaculizan el logro de sus objetivos. Para indagar por estos factores se realizó un taller con las y los participantes de la Mesa de Fortalecimiento de OPD de Soacha, allí reflexionaron en torno a diversos problemas de acción colectiva que se presentan a continuación

##### *Débil cohesión grupal al interior de la mesa*

Los líderes y las lideresas de la mesa señalaron como uno de los problemas más sentidos la incapacidad para articular diferentes visiones, prioridades, formas de trabajo, pero sobre todo dificultades en torno a la construcción de confianzas y vínculos cercanos, que tienen sus raíces en conflictos anteriores y distanciamiento entre los actores de la mesa.

Dichos conflictos se generaron por varias razones. En agosto del año 2005 la mayoría de los líderes y las lideresas que hoy día participan de la Mesa de Soacha, realizaron la toma de un conjunto residencial en construcción, conocida como “la toma de Riveras del Occidente” en Bogotá. Convencieron a cientos de familias en condición de desplazamiento para que participaran y realizaron un trabajo previo con las bases frente al sentido, propósito y alcances de la toma. Los organizadores tenían claro que el objetivo no era quedarse a vivir allí, sino conseguir una respuesta en la política pública distrital frente al tema de vivienda.

Sin embargo, otros líderes que no participaron de la planeación de la toma generaron falsas expectativas en los sectores que invitaron prometiéndoles

beneficios inmediatos. Adicionalmente exigieron sentarse en la mesa de negociación con el gobierno distrital. Lo anterior generó disgustos entre unos y otros. Al final se decidió que en la mesa de negociación se sentarían las personas que desde el comienzo direccionaron la acción, los líderes rechazados se sintieron excluidos.

Para resumir, hubo dos lecturas. Por una parte, los organizadores leían a esos líderes como personas que no tenían claro el propósito político de la toma, y estos últimos, se sintieron desconocidos y sin la posibilidad de responder a las demandas de las familias que habían invitado. Los actores en conflicto nunca dialogaron sobre el problema, sino que se generó un distanciamiento entre ellos que se mantuvo con los años y que está muy presente en las narraciones de varios de ellos.

Además de lo anterior, se han generado otros conflictos relacionados con la competencia entre los líderes y las lideresas, en su afán de construir organizaciones grandes y sólidas, es decir, en su propósito de conseguir la mayor cantidad de personas afiliadas o simpatizantes, así como de los recursos necesarios para el funcionamiento de la propia organización.

Esta competencia entre organizaciones puede explicarse en parte por los efectos colaterales de intervenciones institucionales, que en lugar de promover unidad en torno a procesos de construcción social, terminan atomizando las comunidades y procesos organizativos. Esto es muy frecuente en zonas de comunidades receptoras de PD, en las que tanto instituciones estatales como privadas ofrecen programas, ayudas y recursos, pero las comunidades terminan divididas en su afán por acceder a ellos en las condiciones que plantean las instituciones. En este sentido, Vargas y Vélez (2010b), señalan que en Soacha la gran cantidad de instituciones y ONG que intervienen las comunas más vulnerables del municipio (comunas cuarta y segunda), atomizan a las comunidades en pequeños grupos de beneficiarios de acuerdo a proyectos y acciones de corte asistencialista. Además, las poblaciones en condición de desplazamiento deben asistir a los talleres y actividades que proponen las organizaciones para poder acceder a las ayudas y no ser retiradas de los programas, sus tiempos y energías se gastan en cumplir los requerimientos y demandas de la institución, y no en la construcción de procesos organizativos.

En mi trabajo de observación participante indagué para conocer (por lo menos en el discurso público), lo que los líderes y las lideresas pensaban sobre el trabajo de la mesa y de sus compañeros y compañeras. Las respuestas se quedaban cortas porque el tiempo de la reunión no alcanzaba para abordarlas. En la reunión semanal ya se tenía una agenda prevista y en muchas ocasiones las discusiones y las denuncias frente a temas urgentes (*a tal persona en condición de desplazamiento no la atendieron en el hospital, en tal colegio hay discriminación contra los niñas en condición de desplazamiento, en Oasis le quemaron la casa a la señora desplazada*) no permitían que la mesa avanzara con un plan de trabajo enfocado a lograr los objetivos que querían cumplir. Cuando indagué por el conocimiento que tenían sobre el trabajo de sus compañeros, constaté que muchos no sabían de las experiencias de desplazamiento de los demás, ni de su trabajo de base con la comunidad como líderes o lideresas de población desplazada.

Les propuse hacer un taller de investigación fuera de Soacha de dos días de duración. Se pusieron en la tarea de convocar a las personas que habían dejado de participar desde hace meses en la mesa y comenzamos a planear el desarrollo del encuentro. Durante los meses previos, la participación de líderes y lideresas aumentó. Personas que desde hace tiempo no asistían llegaron nuevamente a este espacio. En junio de 2010, se realizó el encuentro que contó con la participación de uno o dos representantes por OPD.

El trabajo previo realizado por los líderes y las lideresas fue muy importante, porque al convocar a sus compañeros se volvió a generar un puente de comunicación con ellos, frágil pero existente. Una vez en el taller, cuando les preguntaba por los objetivos y prioridades del trabajo de la mesa, así como de las dificultades que tenían para lograrlos, comenzaron a hablar de los conflictos anteriores que alguna vez los distanciaron y que les hicieron romper la posibilidad de un trabajo conjunto en el municipio. También dijeron que la dinámica de los últimos meses y la mayor comunicación les había permitido ganar más confianza, a tal punto de estar reunidos en un mismo espacio compartiendo sus experiencias. Si bien la cohesión grupal al interior de la mesa es débil, para ellos es un claro avance el hecho de contar nuevamente con la participación de actores que habían decidido alejarse de y apostar por la reconstrucción de agendas de trabajo conjuntas.

### *Falta de formación política y ausencia de procesos de planeación*

Los líderes y las lideresas de la Mesa de Soacha coincidieron en identificar como una de las mayores problemáticas la falta de formación política de la población en condición de desplazamiento y de sus representantes, así lo plantean David Quintero y Marlen Muñoz, participantes de la Mesa de OPD:

(...) una de las principales dificultades de la mesa es la falta de conocimiento de los compañeros, no todos conocen los derechos de la población desplazada, falta capacidad de los líderes para escribir y sacar adelante las propuestas<sup>57</sup>. Yo veo que nos falta sensibilizar tanto a la gente de las OPD y a la gente de la Mesa, como a los funcionarios del estado sobre la complejidad del desplazamiento y los costos psicológicos, sociales que implica trabajar con personas que han sido desplazadas<sup>58</sup>.

Para los líderes y las lideresas de la Mesa de OPD de Soacha, la falta de formación política tiene varios efectos sobre las acciones que realizan. Por una parte el desconocimiento de los derechos y mecanismos para su exigencia impide que puedan reclamarlos, hace limitada su acción de seguimiento y control tanto a las entidades del Estado municipal encargadas de ejecutar la política, como a las ONG que manejan recursos públicos y privados en programas para atención de la población desplazada. También se debilita la capacidad de interlocución con los funcionarios del Estado cuando se desconoce la normatividad, la extensa jurisprudencia en el tema y los mecanismos o instrumentos para reclamar los DDHH.

No han participado en procesos de formación que les permitan fortalecer capacidades para la planeación que se traduzcan en un trabajo organizado para el logro de sus objetivos, en los que cuenten con un cronograma o plan de trabajo. Tampoco existen prácticas que permitan llevar registro o sistematización de los casos de atención inadecuada o violación a los DDHH de la PD que llegan a la Mesa de OPD. Esto dificulta el avance hacia el logro de sus objetivos a mediano y largo

---

<sup>57</sup> Entrevista a David Quintero, líder de organización desplazada de Soacha Andas. Realizada el 10 de junio de 2010 en la sede de la organización.

<sup>58</sup> Entrevista a Marlen Muñoz. Lideresa de la organización Agro-Mujer. Realizada el 4 de julio de 2010 en las instalaciones de la Secretaría de Desarrollo del municipio de Soacha.

plazo, como lo plantea David Quintero de la Andas, organización que forma parte de la Mesa de OPD.

Lo que yo he dicho es que hay que escribir todas las denuncias, todos los casos. Por ejemplo la sentencia T-025 nació a partir de todas las tutelas y derechos de petición que se mandaron, de ahí fue que nació, pero si nosotros en la mesa llegamos como unos loros, a hablar y hablar y a decir que fulano no me atendió y vamos a tratar mal al funcionario, pues al funcionario le importa cinco porque él dice “yo no soy el que ordenó”, ni nada de esas cuestiones. Entonces a nosotros lo que nos toca es escribir y registrar los casos porque con eso podemos hacerles seguimiento a las cosas. Pero como no lo hacemos, por eso nos gastamos el tiempo de la reunión en eso<sup>59</sup>.

Si bien en la mesa existe cierto consenso por trabajar para posicionar en el PIU los temas de vivienda, restitución y restablecimiento socioeconómico como ejes prioritarios de su trabajo, esto no se traduce en un plan o acciones concretas para la mesa. En las reuniones, primero semanales, luego quincenales y ahora mensuales, una gran cantidad de tiempo se destina a abordar temas urgentes. Y eso a veces impide el desarrollo de los temas importantes a largo y mediano plazo. La mesa no cuenta con un plan de trabajo semestral o anual, entonces se intenta responder a los temas que las agendas inmediatas imponen, así lo señala David Quintero, participante de la mesa de OPD:

Siempre llegamos a las reuniones y las entrelazamos con muchas otras cosas, se monta un cronograma para ser establecido en la reunión y nunca se lleva completamente a cabo. Siempre llega un invitado, siempre llega una querrela, siempre traen alguien para que nos cuenten que no le quieren dar tal cosa, y fuera de eso empezamos a relucir los problemas que nos están mirando mal, que nos dijeron, entonces, me parece que a la mesa le falta como más seriedad por parte de nosotros los líderes<sup>60</sup>.

No obstante, durante varias jornadas del segundo semestre del año 2010 y primer semestre del año 2011, las reuniones de la mesa estuvieron

---

<sup>59</sup> Entrevista a David Quintero, líder de organización desplazada de Soacha Andas. Realizada el 10 de junio de 2010 en la sede de la organización.

<sup>60</sup> Entrevista a Oswald Saldaña Hernández, líder de la organización ADIPAI. Entrevista realizada el 7 de junio de 2010 en la personería de Soacha.

enfocadas a pasar propuestas por ejes temáticos para la construcción del PIU de Soacha. Esta labor fue muy interesante, puesto que se crearon pequeños comités para tratar en profundidad la prevención y la protección, el restablecimiento socioeconómico (dentro de este eje particularmente la vivienda), el fortalecimiento de la participación y de la Mesa de OPD de Soacha, entre otros. Como resultado, cada comité escribió propuestas de acuerdo a cada uno de los temas para el PIU, que fueron entregadas a la administración municipal.

### *Entre la subsistencia y la acción política*

Por las condiciones de extrema pobreza y vulnerabilidad que enfrenta la PD, se hace muy difícil y costoso destinar los tiempos y la energía necesaria para participar en las organizaciones y en los espacios de diálogo con el Estado. Sostener en el tiempo una organización formal popular masiva requiere una gran cantidad de esfuerzo que las personas de sectores empobrecidos no siempre pueden, ni están dispuestas a dar, como afirma Ana, una mujer en condición de desplazamiento que asiste a la mesa pero no participa de ninguna OPD:

No es que yo no quiera venir a las reuniones, pero es que si vengo pierdo el día de trabajo y quien va a llevar la comida a la casa, él (su marido) está sin trabajo, la única que trabaja soy yo, debemos el arriendo y los niños tienen que comer... ¿sí me entiende?<sup>61</sup>... El tema económico es una de las grandes debilidades que tenemos los líderes de la PD porque no puedes trabajar y dedicarte a la organización de la gente, o una cosa o la otra cosa, mientras tu estas trabajando estás pensando cómo llevar la comida a la casa ¿cierto?, pero no estás pensando en salir de la jornada laboral y coger un libro y ponerte a leer, formarte y formar a las bases<sup>62</sup>.

La división de los actores en torno a las necesidades urgentes de subsistencia y la lucha por las reivindicaciones mayores o estructurales también se evidencia frente a las respuestas asistencialistas que dan las entidades del estado. En la mesa es notoria una división de los líderes y las lideresas frente

---

<sup>61</sup> Conversación informal con Ana, mujer en condición de desplazamiento forzado que participa en la Mesa de OPD de Soacha como independiente.

<sup>62</sup> Entrevista a Daniel Rendón, líder de la MIGD. Realizada el 20 de junio de 2010 en la sede de la organización.

a algunas ayudas que ofrece el gobierno o las entidades locales: mercados, capacitaciones de cuarenta horas en oficios varios, etc. Algunos de ellos se niegan a recibir, apoyar o promover en sus bases este tipo de ayudas, que además de esporádicas y limitadas no responden a las necesidades reales de la población y a su lucha por construir una política que cumpla con los estándares solicitados por la Corte. Sin embargo, otros plantean que esas ayudas no se pueden perder y que es necesario promoverlas en sus bases, debido a la condición de vulnerabilidad extrema que enfrentan. David Quintero, líder de la mesa afirma que estas ayudas no son pertinentes y dan cuenta del carácter asistencialista de la respuesta estatal:

(...) nosotros estamos aburridos con lo del Sena cursos de 40 horas, de 20 horas, ¿eso para qué sirve? Eso es un engaño. Eso sí sirve pero para que el gobierno en los informes que entregan puedan decir “hemos capacitado a tantos desplazados, mire tenemos tantos empresarios” y ¿dónde están las empresas? en ningún lado<sup>63</sup>.

Piven y Cloward (1979), ya habían señalado condiciones estructurales que dificultan o limitan la movilización de sectores empobrecidos, la situación de vulnerabilidad extrema que vive la PD dificulta su participación en tantos espacios de manera prolongada y permanente, a esto se le suma que en esos escenarios no logran reclamos inmediatos ni reivindicaciones estructurales, son desgastantes y muchas personas con el tiempo pierden interés en ellos.

Varios de los líderes y las lideresas destinan su energía, tiempo y cotidianidad en la interlocución con el Estado y en intentar mantener vivas sus OPD y cada vez menos en convertirse en un desafío real para lograr las reivindicaciones reales que necesitan.

### *Construcción de base social*

Para la mayoría de los participantes de la Mesa debe existir un trabajo de base para legitimarse como líderes de la PD. Daniel Rendón, participante de la Mesa de OPD de Soacha y además representante legal de Organi-

---

<sup>63</sup> Entrevista a David Quintero, líder de organización desplazada de Soacha Andas. Realizada el 10 de junio de 2010 en la sede de la organización.

zación Nacional de Población Desplazada y Desarraigada Independiente (en adelante OPDDI) señala que uno de los aspectos que valida a los líderes para dirigir una organización nacional es tener un trabajo de base consolidado:

En el momento todo mi tiempo lo dedico al trabajo social a la defensa de los derechos principalmente de la población desplazada, toda persona que diga ser líder, vocero, representante, interlocutor de la población desplazada tiene que tener una organización de base, si no tiene eso pues entonces ya empezamos mal uno no puede llegar como paracaídas a dirigir una organización nacional si uno no tiene una base<sup>64</sup>.

Algunos de los líderes y las lideresas, a través de sus organizaciones, desarrollan un trabajo permanente con sus bases (personas y/o familias que participan de las organizaciones), que tiene cierta visibilidad y genera reconocimiento por parte de la PD. Como se mencionó anteriormente, realizan procesos de formación, talleres diversos, asesorías jurídicas para exigir derechos y promover procesos de protección a personas en condición de desplazamiento, etc. Otros están más enfocados a actuar como intermediarios para que las personas puedan acceder a cuestiones básicas como la ayuda humanitaria de emergencia, la atención médica, o el acceso al cupo escolar, pero no necesariamente desarrollan encuentros periódicos con las personas asociadas a su organización, ni un trabajo con ellas.

En este sentido, uno de los aspectos que dificulta la acción colectiva de las ODP es que la información que conocen los líderes y las lideresas no circula a las bases sociales, “no baja”, y al estar desinformadas las personas tienen menos oportunidades de exigir sus derechos y de participar. Además, la “debilidad” del proceso organizativo de la PD obedece en gran medida al hecho de que algunos de los líderes y las lideresas se centran más en la intermediación entre el Estado y la población (buscando que lleguen las ofertas institucionales y las ayudas humanitarias a la PD) y no en fortalecer el proceso organizativo de base.

---

<sup>64</sup> Entrevista a Daniel Rendón, líder de la MIGD. Realizada el 20 de junio de 2010 en la sede de la organización.

Para algunos, esa intermediación inclusive puede ser usada como un mecanismo de cooptación de los líderes por parte del Estado que les brinda gabelas, favores, o ayudas para evitar acciones disruptivas, apaciguar a las comunidades y mitigar la indignación de las poblaciones. Alfonso Castillo, representante legal de la Andas, afirma que esto obedece a la falta de sentido de lo público y a la falta de visión política:

Ciertamente las organizaciones de población desplazada OPD o no han podido, o no han querido, asumir el compromiso desde una valoración política de lo que es la participación en escenarios institucionales, es decir, hay baja formación política dentro de las organizaciones de población desplazada, incluidas las nacionales y entonces con esa baja visión política y ausencia del sentido de lo público viene el segundo elemento, El Gobierno si tiene, claramente bien definida una política de cooptación de líderes y de organizaciones de población desplazada básicamente para que ellos no ejerzan una acción crítica de lo que se hace, y segundo para que no se hagan planteamientos que profundicen la movilización de las víctimas del desplazamiento. Como queda claro, o por lo menos es claro para Andas, la movilización de las víctimas, la acción política en las calles, la reivindicación política de sus derechos es la única posibilidad que en este país existe para que existan transformaciones de fondo a la política, lo otro son pañitos de agua tibia<sup>65</sup>.

En este apartado se describieron tres tipos de factores asociados con la dinámica organizativa de la mesa de ODP de Soacha que dificultan el logro de sus objetivos. *Frente a la construcción de vínculos de confianza*: el manejo que los líderes y las lideresas dieron a los conflictos que se dieron al interior de la mesa, la competencia que se genera entre algunos de ellos en torno a los recursos y el mantenimiento de sus propias organizaciones, sumado al desconocimiento del trabajo de base que realizan sus compañeros hace difícil la construcción de vínculos de confianza entre sus integrantes y limita la posibilidad de trabajo articulado.

*La falta de formación política* limita las posibilidades de una interlocución argumentada con las autoridades estatales, obstaculiza que puedan exi-

---

<sup>65</sup> Entrevista a Alfonso Castillo, representante legal de Andas. Realizada el 4 de julio de 2010 en la sede de la organización.

gir sus derechos y orientar a sus bases en los procesos para reclamarlos. Adicionalmente impide la conformación de planes de trabajo a mediano y largo plazo para el logro de sus objetivos y debilita la capacidad de los líderes para construir un proyecto político que movilice a las bases.

Estos factores explicativos relacionados con dinámicas organizativas de la PD, dan cuenta de *aquellos aspectos que las organizaciones de población en condición de desplazamiento están en capacidad de fortalecer*, para desarrollar un trabajo más articulado que les permita establecer agendas y planes de trabajo conjuntos y que cualifique la interlocución que tienen con las agencias del Estado encargadas de atender a la población desplazada.

El tercer factor se relaciona con la paradoja que viven las personas en condición de desplazamiento *entre la subsistencia y la acción política*. La participación de la PD en las organizaciones y en los espacios institucionales tiene costos, demanda tiempos y energías muy altas para estas personas dadas las condiciones de extrema pobreza en las que se encuentran, esto limita su capacidad de participación permanente y prolongada en el tiempo.

A continuación describo otro de los factores que condiciona fuertemente la acción colectiva de las OPD vinculadas a la Mesa de Soacha, la violencia contra la población desplazada que no solo ha logrado debilitar procesos organizativos y acciones en torno a la restitución de sus derechos, sino que ha generado nuevos desplazamientos y violaciones a los DDHH.

#### **4.4. La violencia contra las organizaciones de población desplazada**

La violencia contra la PD es alarmante, entre 2007 y marzo de 2010 se produjeron 1499 homicidios de personas en condición de desplazamiento (Alto comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos, 2010) y múltiples amenazas y violaciones a DDHH que generan en no pocas ocasiones nuevos desplazamientos forzados. Son poblaciones que han sido revictimizadas por la espiral de violencia y conflicto armado que no cesa en los nuevos lugares de llegada.

Dicha violencia es particularmente fuerte en el municipio de Soacha, en el que la presencia de grupos armados ha sido permanente en los últimos veinte años, periodo en el que se ha generado el crecimiento desproporcio-

nado del municipio como receptor de población desplazada y flotante que se asienta en las zonas más deprimidas y marginales de Soacha. En este apartado analizo de qué manera la violencia condiciona los procesos de acción colectiva y organización de las ODP vinculadas a la mesa de Soacha.

#### *4.4.1. Violencia letal contra líderes y lideresas de población desplazada*

Uno de los factores que afecta el logro de los objetivos y la incidencia política que buscan tener las OPD es la violencia ejercida contra ellos por su condición como personas desplazadas y por su acción como líderes y lideresas sociales. Varias de las organizaciones vinculadas con la Mesa de Soacha han sido afectadas por homicidios contra sus miembros, amenazas, persecución política y nuevos desplazamientos forzados.

Uno de los casos más dramáticos ha ocurrido con la organización Agro-Mujer. Este colectivo nació en el año 2000 por la iniciativa de cincuenta mujeres en condición de desplazamiento (en su mayoría mujeres jefas de hogar que habían perdido a sus esposos, compañeros y otros familiares por causa del conflicto armado y que decidieron organizarse para desarrollar un proyecto productivo que les permitiera generar un ingreso económico sostenido). Ellas participaron en una convocatoria estatal de la cual salieron favorecidas y recibieron un apoyo económico para la ejecución de su iniciativa productiva. Sin embargo, la entidad que aprobó el proyecto las condicionó para que desarrollaran un proceso de cultivo de tomates en agua y no lo que ellas querían: cría de ganado. Además se les impuso que una ONG sería la intermediaria en el proceso de ejecución. Ellas aceptaron y mientras iniciaba el proyecto, gestionaron otros recursos con una organización internacional para comprar una finca y allí desarrollar su proyecto de tomates.

Con el tiempo iniciaron los conflictos entre la ONG intermediaria y Agro-Mujer, por dos aspectos fundamentales, a) *la titulación de la tierra*: las mujeres exigían que la tierra quedara a nombre de ellas y la ONG quería darla en comodato a cinco años. b) *el cultivo de tomates en agua no funcionó*: el contratista que lideró todo el proceso de cultivo de tomates exigió sacar la tierra de la finca y crear invernaderos para el cultivo en agua del producto, que a la postre se cayeron. En suma, el proceso fue desastroso porque las mujeres invirtieron sus tiempos, energías y dinero

en algo que no dio fruto. Agro-Mujer con ayuda de la organización internacional, ganó el pleito jurídico contra la ONG intermediaria y logró que las tierras quedaran tituladas a su nombre y que pudieran hacer el proyecto en tierra como ellas querían, sabían y podían hacerlo.

Por fin las mujeres asociadas lograron cultivar y cosechar. Gestionaron un crédito con el Banco Agrario y pusieron a rodar el proceso. En ese momento inició la persecución contra las lideresas de la organización, las amenazas y los asesinatos contra varias de ellas y sus familiares. En el año 2005 hombres de los grupos paramilitares asesinaron a una de las mujeres de la junta directiva y a su hijo en las puertas de su casa. Seis meses después actores desconocidos mataron al esposo de la representante legal y secuestraron a su hija, razón por la cual ella decidió retirarse de la organización<sup>66</sup>. Así lo señala Marlen Muñoz, una de las fundadoras de Agro-Mujer:

Ella me dijo: no Marlen, si quiera siga con esto yo me retiro, yo no puedo seguir con esto, porque ya me mataron mi esposo y están tras de mi hijo. Y a los seis meses, ella ya se había retirado y tas, le secuestran la hija. Es que la pelea la dimos duro, Cecilia la dio muy duro, ella era una señora de los llanos muy fuerte, fuerte, fuerte. Con Campito también, él era el que miraba, el que traía, el que llevaba de la finca, un Señor de una belleza, de unos valores tremendos, y vimos que la misma ONG robaba y que mandaban traer los materiales y que nunca llegaban a la finca completos y entonces eso lo denunciarnos y siempre denunciarnos la corrupción. Pero nos fueron haciendo seguimiento a lo cual dijeron matando a tres, la debilitamos a ella, porque éramos seis en la junta directiva<sup>67</sup>.

Posteriormente asesinaron a la veedora de la organización y al administrador de la finca donde se ejecutó el proyecto. Han sido asesinados en total cinco participantes del proyecto, y la persona que para el 2011 ejerce la representación legal ha sido víctima de dos atentados. Estos asesinatos y amenazas provocaron la desarticulación de gran parte de la asociación, más de la mitad de las mujeres participantes y sus familias decidieron retirarse

---

<sup>66</sup> Los nombres de las víctimas son cambiados por cuestiones de seguridad.

<sup>67</sup> Entrevista a Marlen Muñoz, lideresa de la organización Agro-Mujer. Realizada el 4 de julio de 2010 en las instalaciones de la Secretaría de Desarrollo del municipio de Soacha.

por miedo a perder la vida. De cincuenta solo quedaron dieciocho. Tal y como afirma la actual representante legal de Agro-Mujer, Marlen Muñoz:

La razón de ser de la organización está vinculada fundamentalmente al proyecto de la finca, aunque con el temor de que las mataron a ellas, entonces algunas se retiraron voluntariamente, dijeron no más. Otras se fueron, ya no están ni en Bogotá ni en Soacha por el temor de que le hicieran algo a sus hijos, decían qué como acabaron con una familia iban a acabar con todas, y eso no es así, yo les decía eso no es así. Pero no, algunas dijeron: “No. Más vale la vida. Salimos de un sitio de donde salimos librando la vida y aquí no la vamos a entregar así tan feo”. Entonces son poquitas las que quedamos, las que estamos ahí somos dieciocho, quedamos dieciocho con sus familias<sup>68</sup>.

Otro de los casos más representativos es el de la Andas, el asesinato de algunos de los dirigentes regionales, las amenazas y la persecución política han llevado al cierre de varias seccionales o capítulos regionales. Si bien la seccional Andas Soacha no se ha visto afectada de manera directa por los asesinatos, esta situación afecta a la organización como un todo, pues genera en sus miembros malestar, sentimientos de frustración, tristeza e incertidumbre ante estos hechos y ante la impunidad que los acompaña. Alfonso Castillo, presidente nacional de la organización, afirma que no existen las condiciones y garantías mínimas para que puedan llevar a cabo su ejercicio político y su trabajo de acompañamiento a las víctimas:

Tuvimos que cerrar las seccionales de Becerrin en el Cesar, de Carmen de Bolívar en el departamento de Bolívar, la de Villavicencio, la del Eje Cafetero, la de Urabá y Cúcuta, las hemos cerrado por falta de recurso humano porque las personas que estaban al frente de la organización en estas ciudades fueron nuevamente amenazadas, nuevamente desplazadas y en varios casos la organización ha sufrido atentados, por ejemplo, en el caso de Cartagena fueron asesinados dos de los presidentes de la seccional de Cartagena, en el caso de Cúcuta fue asesinado un miembro de la junta directiva, y el resto de miembros de la junta tuvieron que desplazarse. Entonces eso nos ha obligado a cerrar la seccional porque no ha habido las condiciones políticas que permitan que las personas desarrollen el trabajo

---

<sup>68</sup> Entrevista a Marlen Muñoz, lideresa de la organización Agro-Mujer. Realizada el 4 de julio de 2010 en las instalaciones de la Secretaría de Desarrollo del municipio de Soacha.

que se realiza en procura de los derechos de las víctimas y al no existir esas condiciones pues ha habido la necesidad de cerrarla<sup>69</sup>.

La violencia contra estas personas por su condición de líderes sociales que reivindican los derechos de quienes han sufrido el desplazamiento forzado es la condicionante más fuerte que limita los objetivos de su lucha y la incidencia que buscan lograr a través de sus procesos de participación y organización. Como se evidenció con los casos anteriores, la estrategia o accionar de los actores armados se orienta a desestructurar la organización social mediante el asesinato y las amenazas de sus dirigentes o lideresas y causar en los demás miembros de la organización el temor generalizado, que en muchos casos deviene en nuevos desplazamientos forzados y cierre de seccionales (caso Andas), o en la salida o renuncia de los miembros de la organización (caso Agro-Mujer).

Además de los homicidios selectivos cometidos contra estas poblaciones, veremos a continuación cómo las amenazas y la violencia permanente en el municipio de Soacha hacen del rol de líder o lideresa de población desplazada, uno de alto riesgo. Aunque en medio de ese contexto continúan en el ejercicio de su acción política y de la defensa de los DDHH, esta se ve coartada en múltiples ámbitos.

#### ***4.4.2. Presencia de grupos armados y amenazas contra las organizaciones de población desplazada de Soacha***

Según el informe de riesgo N° 004-11 del 2011 del Sistema de Alertas Tempranas (en adelante SAT) de la Defensoría del Pueblo, se estima que en Soacha se encuentran en riesgo aproximadamente 15.000 personas asentadas en los barrios de la comuna cuatro (Altos de Cazucá y algunos barrios de la comuna seis). Entre los grupos que expresan mayores escalas de riesgo están: niños, niñas y adolescentes; líderes, lideresas y miembros de organizaciones de población desplazada; representantes de organizaciones y defensores de derechos humanos; comerciantes y personas que prestan el servicio de transporte público (Defensoría del Pueblo, 2011). Las personas asentadas en estas dos comunas son en su mayoría personas

---

<sup>69</sup> Entrevista a Alfonso Castillo de Andas, representante legal de Andas. Realizada el 4 de julio de 2010 en la sede de la organización.

en situación de desplazamiento que viven en condiciones de extrema vulnerabilidad. De acuerdo a lo señalado, estas zonas se caracterizan por la ausencia de servicios públicos y la tenencia ilegal de la tierra (la urbanización clandestina, pirata y la invasión)<sup>70</sup>.

En Soacha hacen presencia grupos armados al margen de la ley que realizan acciones de intimidación contra la población civil, tales como amenazas, homicidios selectivos, desplazamientos forzados intraurbanos, cobro de cuotas extorsivas, narcotráfico, entre otras, valiéndose principalmente de la proliferación de pandillas y bandas delincuenciales que estarían ejecutando este tipo de acciones bajo las órdenes de organizaciones armadas ilegales que se han venido configurando tras el proceso de desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (en adelante AUC).

El presunto grupo armado generador de riesgo para la población de Soacha, de manera particular de las comunas cuatro y seis, es el autodenominado Bloque Capital de las Águilas Negras, reducto armado que surgió con posterioridad de la desmovilización de las AUC (Defensoría del Pueblo, 2011, p. 2).

El uso de las amenazas de muerte, la persecución, e intimidación a la población civil de Soacha

(...) se registra con particular intensidad y cierto grado de recurrencia y sistematicidad sobre algunos grupos sociales que afectan los derechos fundamentales de las comunidades y el desarrollo de los procesos organizativos. Desde el año 2009 se han presentado en este municipio una serie de amenazas de muerte por medio de panfletos, llamadas telefónicas, y por celular contra las organizaciones sociales y mesas de trabajo de población desplazada y asociaciones de población afrodescendiente, de manera particular contra los líderes y representantes de la Mesa de Interlocución,

---

<sup>70</sup> La urbanización clandestina se realiza cuando el propietario de un terreno lotea y vende los predios a bajo costo, sin servicios públicos y con el cumplimiento de las normas mínimas legales. La urbanización pirata es agenciada por personas que invaden terrenos como negocio para venderlos posteriormente mediante un documento denominado “promesa de venta” que concede el derecho de posesión sin los correspondientes títulos de propiedad. La invasión que no tiene intermediarios ocurre cuando las personas que buscan techo invaden un terreno y construyen allí su vivienda (Defensoría del Pueblo, 2011, p. 10).

Gestión y Desarrollo MIGD, la mesa de fortalecimiento de organizaciones de Población desplazada MINFOPD y AFRODES (...) (Defensoría del Pueblo, 2011, p. 2).

Si bien actualmente el actor principal generador de riesgo es el Bloque Capital de las Águilas Negras, la Defensoría señala que la violencia ha sido un factor histórico en Soacha durante los últimos años. Así se constata en los informes de riesgo, las resoluciones defensoriales y las notas de seguimiento del SAT de la Defensoría del Pueblo que se han emitido en diferentes momentos para visibilizar las graves violaciones contra derechos humanos cometidas en este territorio<sup>71</sup>.

Dichas advertencias de la Defensoría del Pueblo estuvieron relacionadas en un primer momento con el accionar de los grupos de autodefensas que irrumpieron en Cundinamarca y Bogotá, y entraron en disputa con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (en adelante FARC). Posteriormente los informes hicieron referencia a la disputa entre los denominados Bloque Capital y Frente República vinculados a las AUC y a las Autodefensas Campesinas del Casanare, las cuales se prolongaron hasta finales del 2003, época en la que se registró un incremento de los homicidios en sectores como Altos de Cazucá.

Más recientemente los informes señalaron que pese a la desmovilización de las AUC en el proceso de negociación con el Gobierno nacional, se comenzó a configurar un nuevo escenario en las localidades del sur de Bogotá y en algunos municipios como Soacha, debido a que el Frente Capital no se desmovilizó y a la presencia de integrantes de estructuras armadas ilegales posdesmovilización de las AUC, que en la actualidad son la fuente generadora de amenazas y riesgos para la población civil de Soacha (Defensoría del Pueblo, 2011).

---

<sup>71</sup> El 14 de agosto de 2002 la Defensoría del pueblo emitió la resolución defensorial N 003 ante la difícil situación que enfrentaban las familias desplazadas asentadas en los barrios del sector Altos de Cazucá y Ciudadela Sucre, y el SAT, ha emitido las siguientes advertencias: los informes de riesgo 013 de 03 de marzo de 2004, N 012 de 31 de mayo de 2007 y N 21 de 1 de octubre de 2008 y las notas de seguimiento. Posteriormente se emitieron varias notas de seguimiento ante la persistencia del riesgo. (Defensoría del Pueblo, 2011, 6).

La ubicación del municipio, la intrincada red vial y su densidad poblacional<sup>72</sup> hace de este un territorio estratégico que les permite a los grupos ilegales el tránsito y ocultamiento de sus integrantes, controlar los sitios de entrada, determinar zonas para su repliegue y realizar actividades ilícitas de diverso tipo como reclutamiento de menores, búsqueda de rentas vía extorsiones y vacunas, narcotráfico, homicidios<sup>73</sup>, desapariciones forzadas, intimidaciones, entre otros.

El personero delegado para los DDHH del municipio de Soacha señaló que la población en condición de desplazamiento es la más amenazada del municipio:

La situación de amenaza a los líderes de PD por la violencia es sin duda una situación evidente en el municipio, toda vez que nosotros tuvimos en la mesa de prevención y protección que activar la ruta de protección a los líderes de PD con la secretaria de Gobierno. Los líderes están constantemente amenazados. De las denuncias recibidas por amenazas durante el año 2010 en la Personería, el 50% es contra la población desplazada, esto quiere decir que la población desplazada es la principal amenazada en el municipio de Soacha<sup>74</sup>.

Las intimidaciones contra la población en condición de desplazamiento y los líderes y lideresas de las OPD del municipio son alarmantes. De los 215 casos, que constituyen el total de denuncias por amenazas, recibidas y tramitadas por la personería municipal entre marzo de 2008 y mayo de 2010, el 49 % de los casos tienen como víctima a una persona que está en condición de desplazamiento. De estas denuncias el porcentaje de personas líderes de OPD que han sido amenazadas al interior de Soacha es 15 % (Personería de Soacha, 2010, pp. 13-14).

---

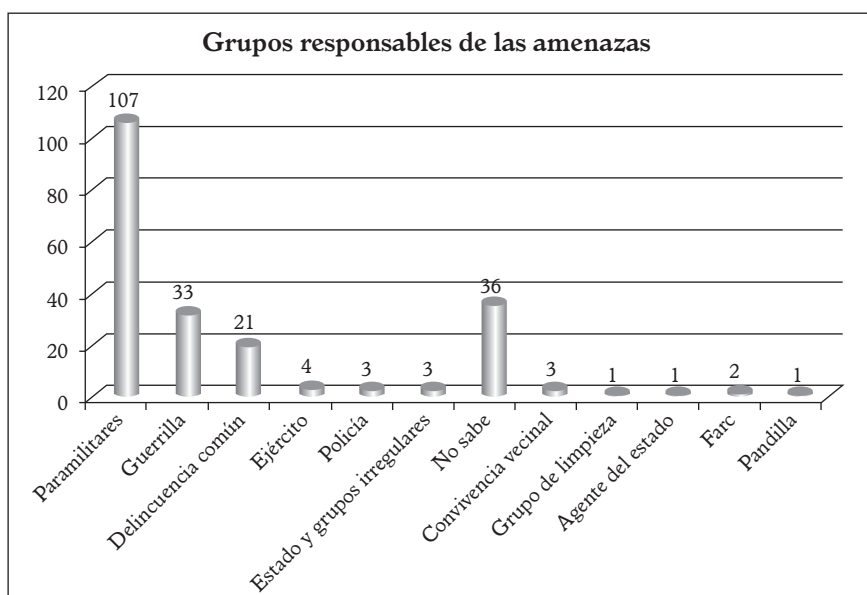
<sup>72</sup> Soacha es el municipio no capital del departamento más poblado del país (Defensoría del Pueblo, 2011, p. 4).

<sup>73</sup> Según las cifras del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, durante el año 2010 se registró un total de 153 decesos por muerte violenta en Soacha, siendo la cifra más elevada de los 116 municipios de Cundinamarca.

<sup>74</sup> Entrevista a Danny Leguizamón. Personero delegado de los derechos humanos para el municipio de Soacha. Realizada el 21 de enero de 2011 en las oficinas de la personería municipal.

Puede evidenciarse en los relatos de las denuncias, que en ocasiones los perpetradores de las amenazas son grupos diferentes a los que generaron el desplazamiento inicial, pero en otras, son los mismos, las víctimas son perseguidas en diferentes lugares del país y al llegar a Soacha son nuevamente ubicados, o bien porque la persecución es constante, o bien porque encuentran que los responsables de su desplazamiento se han ubicado y organizado (Personería de Soacha, 2010). En el siguiente gráfico se evidencian los actores responsables de las amenazas que sistematizó la personería de Soacha en el periodo de tiempo de marzo de 2008 a mayo de 2010.

**Gráfico 3. Grupos responsables de las amenazas**



**Fuente:** Personería de Soacha. Ciudad de Derechos. Informe marzo de 2008 a 14 de mayo de 2010.

Por la grave situación de homicidios y amenazas contra la PD en general y contra los líderes y las lideresas en particular, la Corte Constitucional en seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 emitió en el año 2007 el auto 200, a través del cual le ordena al Gobierno nacional y a los entes territoriales adoptar medidas de cara a garantizar la protección y la prevención a los líderes de PD por la violencia.

El Ministerio del Interior tiene unas etapas de atención primaria en las que adopta unas medidas de protección “duras o blandas” que se otorgan según el grado de amenaza (de acuerdo a un estudio de seguridad que hace la Policía Nacional en el que se valora el riesgo de la persona que ha sido amenazada). Estas medidas van desde la provisión de chalecos antibalas, la dotación de avanteles, hasta sacar a la persona y sus familiares del país de manera temporal o permanente.

En el municipio de Soacha esta ruta de protección funcionó de la siguiente manera durante el periodo que cubre la investigación: cuando una persona en condición de desplazamiento recibe una amenaza o siente que está en riesgo y decide denunciar, se dirige a la Defensoría o la Personería, allí declara y posteriormente el Ministerio Público tramita dicha declaración ante la Secretaría de Gobierno del Municipio. De allí se direcciona a la policía para que adopte de manera inmediata medidas preventivas e inicie la respectiva investigación para establecer el grado de riesgo. Se definen medidas de protección y adopción de protocolos de seguridad. Dependiendo de la contingencia se requiere la coordinación de acciones en el Comité Municipal o con instancias superiores departamentales y nacionales para buscar garantizar el derecho a la vida y la integridad de las personas en peligro.

El personero de derechos humanos Danny Leguizamón, señala que Soacha ha tenido algunas dificultades para implementar la ruta de prevención y protección de manera eficaz, al respecto afirma:

La Corte Constitucional le ordenó al Ministerio del Interior y de justicia diseñar una ruta de protección, sin embargo, el poder aplicarla a los diferentes entes territoriales es lo que no se ha podido materializar, tengamos en cuenta que cada entidad territorial tiene una dinámica del conflicto supremamente diferente a otras... En Soacha hay líderes que ya tienen medidas blandas, que tienen sus chalecos antibalas, que tienen sus avanteles, hay líderes que han tenido que salir, pero el problema del municipio para poder materializar la ruta es sin duda la falta de capacidad técnica, por eso nosotros hemos buscado apoyo en el sistema de Naciones Unidas para que asista técnicamente al municipio y lo pueda ayudar a formular

política pública en ese sentido, en el tema de prevención y protección que es supremamente lamentable<sup>75</sup>.

La implementación de esta ruta se ha materializado en Soacha y actualmente funciona la mesa de prevención y protección, y allí se sientan representantes de la PD con funcionarios de la secretaria de gobierno del municipio, de la Defensoría, la personería, el Ejército, la Policía, la UAO, Acción Social y representantes de Acnur en la que abordan los casos de riesgo o amenaza y se establecen posibles estrategias para disminuir el riesgo y promover acciones preventivas.

No obstante lo anterior, los líderes que participan en esta mesa han señalado constantemente que las medidas preventivas blandas como la dotación de avanteles o chalecos y el cambio de recorridos habituales, no funcionan para prevenir las acciones de los actores armados en contra de estas poblaciones. El testimonio de Marlen Muñoz muestra la ineficacia de estas medidas ante un atentado como del que ella fue víctima.

En el último atentado que tuve, que me embolsaron en una bolsa negra y me pusieron cinta (señala la boca). Bajándome del carro de Granada a aquí a Soacha, aquí en el puente, me alzaron dos tipos y me metieron en un carro, y yo iba con avanteles y todo pero no pude hacer nada, porque en el momento en que me metieron, me taparon y yo hasta ahí me acuerdo, yo no me acuerdo más<sup>76</sup>.

Y en ocasiones la adopción de medidas duras como sacar a las personas del país en busca de refugio o asilo, son demoradas y dependen de la valoración de riesgo realizada por las autoridades. En otros casos, las personas amenazadas han salido por sus propios medios, sin ayuda del Estado, gracias a contactos y redes con organizaciones internacionales no gubernamentales que facilitan su emigración<sup>77</sup>.

<sup>75</sup> Entrevista a Danny Leguizamón, personero delegado de los derechos humanos para el municipio de Soacha. Realizada el 21 de enero de 2011 en las oficinas de la Personería Municipal.

<sup>76</sup> Entrevista a Marlen Muñoz, lideresa de la organización Agro-Mujer. Realizada el 4 de julio de 2010 en las instalaciones de la Secretaría de Desarrollo del municipio de Soacha.

<sup>77</sup> Para profundizar en este aspecto ver la investigación de Riaño y otras, quienes plantean que el acceso a las rutas de protección humanitaria, la viabilidad de integración social y la reconstrucción de los proyectos de vida de los migrantes forzados varían de acuerdo al contexto expulsor, las características sociales, de clase y el capital social del emigrante (Riaño et al., 2008, p. 23).

En este sentido, el personero delegado para los derechos humanos del municipio señala que una de las dificultades de implementar la ruta es “la falta de capacidad técnica”: particularmente dos aspectos a) muchos de los funcionarios del municipio no han sido sensibilizados y formados para trabajar y atender a la población que ha sido víctima del desplazamiento, entonces las respuestas son descontextualizadas, poco pertinentes y en ocasiones se revictimiza a las poblaciones y b) se requiere fortalecer una ruta que promueva la articulación institucional y que se concrete en programas y proyectos específicos con recursos adecuados que garanticen su efectividad. Así lo manifiesta el personero Danny Leguizamón:

Hay una falta de sensibilización y no solamente de la población receptora sino también con los funcionarios públicos que atienden a población desplazada pues piensan que la población desplazada son “mendigos” “que se quieren enriquecer a costa de los demás” no analizan el contexto verdadero de lo que significa ser una víctima de la violencia y no entienden lo que ha sufrido un desplazado que ha perdido no solamente el terreno que habitaba sino también de pronto familiares, y que ha visto masacres sanguinarias por parte de grupos armados ilegales, que requiere una protección diferenciada, especial y pertinente<sup>78</sup>.

Los líderes y las lideresas de la Mesa de Fortalecimiento de OPD de Soacha continúan su ejercicio político y comunitario en pro de la defensa de los derechos de estas poblaciones. Sin embargo, ellos afirman que su acción se ve entorpecida de manera grave por los homicidios contra sus compañeros y compañeras, y por las constantes amenazas, en múltiples aspectos:

- *Debilitamiento de los procesos organizativos*: la estrategia o accionar de los actores armados se orienta a desestructurar la organización social y causar en los demás miembros de la organización el temor generalizado que en muchos casos deviene en nuevos desplazamientos forzados, o renuncia de los miembros de la organización.

---

<sup>78</sup> Entrevista a Danny Leguizamón. Personero Delegado de los Derechos Humanos para el Municipio de Soacha. Realizada el 21 de enero de 2011 en las oficinas de la Personería Municipal.

- *Limitación de desplazamiento y acción en determinadas zonas:* ciertos líderes y lideresas no pueden ir a determinadas zonas del municipio en las que hacen presencia los actores armados que presuntamente los amenazan, y que en muchas ocasiones son del mismo bando que originó su desplazamiento forzado. Por lo anterior, también se ven entorpecidas las acciones de formación que desarrollan con sus bases sociales en determinados barrios. Las lideresas de la MIGD afirman que en repetidas ocasiones han recibido amenazas y panfletos de grupos paramilitares y Águilas Negras en los que se les prohíbe desarrollar los talleres en “La Loma” es decir en el sector de Altos de Cazucá. Por estas razones optan por hacer sus reuniones y asambleas en lugares que no representen riesgo para sus bases.
- *Desconfianza y fragmentación de tejido social:* el constante ambiente de zozobra genera desconfianza entre los actores de las comunidades que los líderes y las lideresas representan y acompañan, el señalamiento de los líderes y de las organizaciones de base como “auxiliadores” de un grupo, la vinculación de los vecinos de un barrio como informantes de uno u otro bando, entre otras, son acciones que además de vulnerar la dignidad y los derechos de las personas y comunidades, también fragmentan los vínculos comunitarios.
- *Estigmatización y polarización:* varios líderes también manifiestan que su acción se ve limitada por la estigmatización y persecución a través de estrategias mediáticas y discursos en los que el gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez ha asociado a las organizaciones de defensores de DDHH, organizaciones de base, periodistas críticos o actores de oposición como auxiliadores o cercanos a las guerrillas. Lo anterior ha significado para dos organizaciones de la mesa la pérdida de credibilidad, un factor de riesgo y la disminución de apoyo financiero para su funcionamiento.

Bueno la dificultad mayor que tendría que denunciar, como lo venimos denunciado las organizaciones de derechos humanos y de víctimas, es la persecución, la estigmatización a las que hemos sido sometidos por este y los anteriores gobiernos. Generalmente se ha asociado el tema de los defensores y defensoras de derechos humanos y ahora de las víctimas, como si nosotros fuéramos caja de resonancia de la insurgencia, y este estigma ha

pesado bastante, en el gobierno de Uribe ha pesado mucho, de tal suerte que con campañas que ha promovido el gobierno se ha disminuido bastante el apoyo y la cooperación a organizaciones como la nuestra<sup>79</sup>.

Como conclusión de este apartado, se evidencia que en el estudio de caso de Soacha el impacto de la violencia letal sobre las OPD afectadas ha sido significativo, hasta el punto de desestructurar las organizaciones y generar la renuncia masiva de sus miembros. Además, la violencia a través de mecanismos como las amenazas contra los líderes y las lideresas (población mayoritariamente amenazada del municipio) les impide la libre movilización por el territorio y por ende la realización de las acciones previstas para formar y construir sus bases sociales, genera desconfianza y fragmentación de los vínculos sociales y se torna en un obstáculo para el libre desarrollo de su ejercicio comunitario cotidiano.

El factor explicativo da cuenta de la acción de los grupos armados y sus aliados por imponer un silencio radical a las reivindicaciones de las víctimas y evidencia la precariedad de los dispositivos simbólicos e institucionales creados por el Estado para contener la violencia contra los líderes y las lideresas de PD, que debido a sus exigencias se convierten en una amenaza para quienes generaron el desplazamiento y legalizaron el despojo.

No obstante, los líderes de PD, a pesar de ser violentados una y otra vez y de múltiples maneras, continúan en su apuesta por la organización, por la construcción de un trabajo colectivo y por la lucha para hacer efectivo el lema de una vida digna en el que su palabra tenga valor y sus derechos sean respetados, restituidos y garantizados.

---

<sup>79</sup> Entrevista a Alfonso Castillo, representante legal de Andas. Realizada el 4 de julio de 2010 en la sede de la organización.



## 5. Conclusiones

En el libro se buscó analizar tres tipos de factores que condicionan los procesos de incidencia y acción colectiva de las organizaciones de población en condición de desplazamiento: a) los relacionados con los diseños institucionales creados por el Estado para institucionalizar la participación de esta población; b) los problemas de acción colectiva relacionados las dinámicas organizativas de las OPD y c) la violencia ejercida por grupos armados contra las OPD y sus líderes.

A continuación se presentan las conclusiones de esta investigación de acuerdo a lo mencionado y se esbozan algunas nuevas preguntas y problemas de investigación que se abren a partir de los hallazgos de este estudio y de cara a la coyuntura que implica la Ley de Reparación a Víctimas del Conflicto Armado (ley 1448 de 2011), que tendrá retos similares en cuanto a participación e incidencia de las víctimas en espacios de interlocución con autoridades estatales se refiere.

### **5.1. Factores relacionados con los diseños institucionales sobre participación de población desplazada**

La participación de la población desplazada en el diseño, ejecución y seguimiento de la política pública de atención a PD, cobró fuerza a partir de sus demandas al exigir ser escuchados y tener incidencia en las decisiones sobre el abordaje y los recursos que destina el Estado para restituir sus derechos vulnerados. A partir de estos reclamos, la Corte Constitucional desde el año 2004 con la sentencia T-025 y sus múltiples autos de seguimiento, generó unas exigencias que se convirtieron en obligaciones y que

fueron percibidas por las organizaciones de población desplazada como una oportunidad política para *el ejercicio de su derecho a la participación*.

Sin embargo, los diseños institucionales creados por el Gobierno nacional para regular e institucionalizar dicha participación limitan el logro de las reivindicaciones e incidencia real que pueden tener allí las OPD.

Asimismo, se describió cómo el Gobierno nacional creó un sistema descentralizado de participación para la población en condición de desplazamiento, que constituyó una interfaz de diálogo entre las víctimas y el Estado y se evidenció que los escenarios de participación local escapan de las decisiones gruesas de la política pública. Se explicó en detalle cómo el Estado construyó todo un marco normativo y jurisprudencial a través del cual se regula la participación de la PD y se cumple con el propósito de promover su participación local y nacional, pero en esos espacios descentralizados los mismos Gobiernos locales no tienen capacidad de decisión sobre aspectos centrales de implementación de la política de atención a la PD y no se dan las respuestas concretas a las demandas estructurales de las víctimas. Si bien el estudio de caso es referido al proceso en Soacha, este ilustra aspectos importantes del sistema institucional de participación para la PD nacional que permiten entender el porqué de su limitada incidencia en municipios pobres.

En la investigación se constató que en los escenarios institucionales creados por el Estado, como el Comité Territorial de Atención a PD y las Mesas Temáticas Municipales, no se logran articular las reivindicaciones y propuestas estructurales realizadas por las OPD, y por ende se convierten en escenarios desgastantes para ellas porque aunque participan y dialogan, no logran respuestas concretas y pertinentes frente a sus demandas más sentidas: restitución de vivienda, tierras y patrimonio, restablecimiento socioeconómico, condiciones laborales para la reconstrucción de sus proyectos de vida, retornos, entre otros. Su incidencia política se ve limitada en estos espacios de interlocución, donde es casi imposible posicionar acciones concretas sobre estos temas en la agenda local. Esto se explica principalmente por las siguientes razones:

- a) Las decisiones programáticas y presupuestales sobre el diseño y la ejecución de la política (sus programas, planes y proyectos), no de-

penden de las administraciones municipales, sino de las instituciones y sectores que conforman el SNAIPD central-nacional. Entonces se propone un sistema descentralizado de participación para que la PD dialogue con las autoridades estatales locales, pero las decisiones gruesas sobre los presupuestos y las líneas de acción de la política pública son centralizadas.

- b) No existen mecanismos formales que posibiliten la participación de las entidades territoriales en la definición de las líneas de la política nacional de atención a la población desplazada, ni escenarios de articulación que permitan el ascenso de las demandas y propuestas que se realizan desde los entes territoriales hacia el nivel nacional. Esto ocurre no solo con las administraciones municipales, sino también con las organizaciones de población desplazada; en este sentido, las diversas demandas y propuestas que las OPD establecen en las mesas temáticas y en los comités territoriales de atención a la PD municipal y departamental no son incorporadas de manera sistemática en los espacios de interlocución que tienen las OPD nacionales con el CNAIPD.
- c) Existe una brecha entre la planeación y el presupuesto: se planea en los entes territoriales (las autoridades municipales y los representantes de la PD formulan los PIU) pero el grueso de la asignación presupuestal se define a nivel nacional. La mayoría de los municipios categorías dos a seis, entre ellos Soacha, no cuentan con la capacidad institucional y fiscal para tramitar las propuestas estructurales realizadas por las organizaciones de población desplazada, dependen en gran medida de las transferencias de la nación y no destinan un presupuesto diferenciado para atender a esta población. Lo anterior se agudiza al no aplicarse de manera eficaz y pertinente los principios de concurrencia, subsidiariedad, complementariedad y articulación entre la nación y los entes territoriales, lo cual impide que las administraciones municipales se comprometan con respuestas claras y pertinentes frente a las demandas realizadas por los y las líderes de la PD en los escenarios de participación institucional.

El Estado colombiano se propuso inscribir las luchas de la PD en espacios institucionales no disruptivos o contenciosos, y lo ha logrado porque los líderes y las lideresas destinan su energía, tiempo y cotidianidad en

la interlocución con este y en intentar mantener vivas sus OPD y cada vez menos en convertirse en un desafío para el Estado capaz de lograr las reivindicaciones estructurales que necesitan. Mediante estos se canaliza su indignación y se les impone una lógica de acción permanente en la que su palabra es escuchada, pero en la que las transformaciones anheladas no se logran priorizar en las agendas locales.

Los líderes y las lideresas de las OPD invierten gran parte de su tiempo y energía participando en escenarios institucionales y valoran como un aspecto positivo el hecho de ser reconocidos allí cómo líderes, tanto por las autoridades estatales como por las comunidades del municipio, sin embargo, existe una percepción generalizada frente a la inoperancia de estos espacios en cuanto al logro de sus objetivos se refiere. Ellos saben que en estos escenarios no van a lograr sus reivindicaciones más sentidas (han pasado seis años y no las han conseguido a pesar de participar de manera permanente), pero consideran que es “políticamente necesario estar allí”, para acceder a la información, conocer de primera mano lo que hace la administración municipal, realizar seguimiento y control, gestionar el acceso a servicios o ayudas de emergencia para su comunidad mediante la intermediación y establecer una comunicación cualificada con los funcionarios del Estado para que estos últimos reconozcan la complejidad de la situación por la que atraviesan las personas que han sido desplazadas.

Lo anterior, ha llevado a algunos de los líderes y las lideresas de la Mesa de Fortalecimiento de Organizaciones de Población Desplazada de Soacha a buscar otras estrategias de acción para lograr sus objetivos. Una de estas es la representación política vía elecciones. Consideran que es necesario conseguir uno o varios “dolientes políticos” locales que los representen en el Consejo Municipal, en la Asamblea Departamental, en la Alcaldía y en la Gobernación; y desde allí impulsen la implementación de los PIU y el establecimiento de una partida presupuestal para incluirlos en los planes de desarrollo municipal y departamental. En esta misma vía otra acción ha sido la construcción de alianzas con políticos cercanos a su orientación ideológica o de partido, para generar coaliciones que impulsen las luchas de la PD en lo local y departamental.

Otra de las estrategias ha sido vincularse como OPD a la construcción de un movimiento político denominado *Campaña Permanente Tierra, Vida y*

*Dignidad* a través de la cual buscan tener repercusión política nacional e internacional, dar a conocer la situación de DDHH de estas poblaciones para que entidades internacionales y de opinión pública ejerzan presión sobre los gobiernos locales y nacional y respondan a las problemáticas de estas poblaciones. Por medio de este proceso también buscan fortalecer las capacidades de las OPD y realizar formación política para promover la movilización social masiva nacional.

Se destaca que en Soacha, durante el periodo de tiempo que abarcó la investigación, la protesta social en las calles ha sido mínima. En la práctica se ha privilegiado la participación en los escenarios institucionales antes que la protesta disruptiva. Si bien algunos de los y las líderes proyectan a futuro una protesta masiva y organizada, la dinámica cotidiana del trabajo de las organizaciones no está centrada en la movilización sino en la formación de base, en asambleas informativas y talleres con las familias o personas asociadas a las organizaciones. La acción de los y las líderes en gran medida se centra en la participación de los espacios institucionales en los que dialogan con los funcionarios del Estado y en la construcción de alianzas con organizaciones de DDHH y ONG nacionales e internacionales que financien sus proyectos y apoyen con recursos de diverso tipo el funcionamiento de la respectiva OPD.

## **5.2. Factores relacionados con la dinámica organizativa de la Mesa de Organizaciones de Población Desplazada que afectan el logro de sus objetivos**

En esta investigación se identificaron y describieron algunos de los factores de la dinámica organizativa de las OPD que afectan el logro de sus objetivos. Entre ellos los más relevantes son los siguientes:

*No existen mecanismos explícitos y claros que promuevan el ascenso de las demandas de las OPD locales a las nacionales de manera sistemática, ni a los espacios de decisión centrales en los que se dialoga con las entidades sectoriales del Estado en lo nacional. Además, no todas las OPD de un municipio están articuladas a organizaciones nacionales o espacios institucionales de diálogo con el Estado en los niveles municipal, departamental y nacional, porque no existen mecanismos que exijan y promuevan dicha articulación, no todas las organizaciones conocen estos espacios y, en otros*

casos, no les interesa formar parte de colectivos más amplios, sino trabajar en su espacio local, ya sea por distancias políticas con esas organizaciones o porque tienen como objetivos metas más inmediatas.

La coordinación es discrecional, depende de los esfuerzos de algunas juntas directivas de organizaciones nacionales que intentan articular en su espacio a las organizaciones locales, y en otros casos de la presencia de un líder en organizaciones o espacios de los tres niveles. Pero estos esfuerzos no implican necesariamente que circule la información de abajo-arriba y viceversa, ni que existan agendas de trabajo conjuntas a través de las cuales se logren las reivindicaciones que exigen a las autoridades locales y al Gobierno nacional.

*Tensiones sobre la participación y la representación de la población desplazada en los espacios de interlocución con el Estado.*

Estas tensiones se pueden resumir en dos:

- *Lucha política por el acceso a los espacios de diálogo con el Estado y ejercicio del rol como representante de la PD en escenarios institucionales:* estas tensiones entre las OPD son propias de todo proceso de elección en el que los actores buscan ser elegidos y ubicar a la gente de su colectivo en los lugares de representación. No obstante, estas tensiones devienen en conflictos entre las OPD cuando no existen reglas claras de juego frente a los mecanismos de representación, a los periodos de tiempo, la rotación o la posibilidad de entrada de nuevos actores y la representación regional. Es decir, cuando no existen arreglos que definan estos aspectos o cuando los diseños concertados para la representación no generan condiciones de igualdad para todos en su derecho a ser elegidos, sino que son diseños que generan exclusiones.
- *Determinación del interlocutor válido frente a los grupos de especial protección desde un enfoque diferencial:* en el sistema de participación creado por el gobierno las OPD seleccionan a sus representantes para que ellos participen en las instancias institucionales de diálogo con los funcionarios estatales, pero no todas las poblaciones víctimas del desplazamiento forzado se han organizado, ni desean hacerlo a través de la figura de OPD, sino que tienen sus propias formas de

organización tradicional. Por ejemplo las comunidades indígenas lo hacen mediante cabildos, las comunidades afro mediante consejos comunitarios. Esto genera tensiones, porque los gobiernos locales y nacional tienen dificultades al momento de identificar quiénes son sus interlocutores en esa categoría definida como representantes o líderes de PD. Las lideresas y los líderes de PD han optado por convocar a los espacios institucionales, a los dirigentes o gobernadores de las comunidades indígenas y de los consejos comunitarios que han sido desplazados por la violencia y el conflicto armado, y en algunos municipios como Soacha la participación de los gobernadores y de los cabildos se hace efectiva.

*Problemas relacionados con la dinámica y estructura organizativa de las Organizaciones de Población Desplazada. La débil cohesión grupal, la falta de formación política y los altos costos para una participación permanente.*

Los y las líderes de la Mesa de OPD de Soacha señalaron como uno de los problemas más sentidos de su dinámica organizativa las *dificultades en torno a la construcción de vínculos de confianza*, que tienen sus raíces en conflictos anteriores y distanciamiento entre los actores de la mesa. En suma, el manejo que los líderes dieron a dichos conflictos, la competencia que se genera entre algunos líderes en torno a los recursos y el mantenimiento de sus propias organizaciones, sumado al desconocimiento del trabajo de base que realizan sus compañeros debilita la cohesión social entre sus integrantes y limita la posibilidad de trabajo articulado que promueva el logro de sus objetivos.

Para los líderes y las lideresas de la mesa de OPD de Soacha, *la falta de formación política* tiene varios efectos sobre las acciones que realizan. Primero, el desconocimiento de los derechos y mecanismos para su exigencia impide que puedan reclamarlos y frena su acción de seguimiento y control, tanto a las entidades del Estado municipal encargadas de atender a la PD, como a las ONG que manejan recursos públicos y privados en programas para la PD. Segundo, debilita la capacidad de interlocución con los funcionarios del Estado cuando se desconoce la normatividad, la amplísima jurisprudencia en el tema y los mecanismos o instrumentos para reclamar los DDHH. Tercero, la mayoría de los líderes y las lideresas no han participado en procesos formación que les permitan fortalecer capacidades

para la planeación que se traduzcan en un trabajo organizado para el logro de sus objetivos. Cuarto, no existen prácticas que permitan llevar registro o sistematización de los casos de atención inadecuada o violación a los DDHH de la PD que llegan a la mesa de OPD. Esto dificulta el avance hacia el logro de sus objetivos a mediano y largo plazo.

Además de lo anterior, la participación permanente de la PD en las organizaciones y en los espacios institucionales demandan costos, tiempos y energías muy altos para esta población dadas las condiciones de extrema pobreza y vulnerabilidad en las que se encuentran.

### **5.3. La violencia ejercida contra la población desplazada del municipio de Soacha**

La violencia letal es un factor fundamental que condiciona la acción de la PD nacional como lo evidencia la alta tasa de homicidios en su contra. A través de este estudio de caso se constató que la estrategia o accionar de los actores armados se orienta a desestructurar la organización social mediante el asesinato de sus dirigentes o lideresas y causar en los demás miembros de la organización el temor generalizado que en muchos casos deviene en nuevos desplazamientos forzados y cierre de seccionales, como en el caso de la Andas, o en la salida o renuncia casi masiva de los miembros de la organización, como el caso de Agro-Mujer.

Otras acciones de violencia cometidas por grupos armados en el municipio de Soacha, como las amenazas e intimidaciones, también obstaculizan sus procesos de acción colectiva y el logro de sus objetivos. Del total de denuncias por amenazas recibidas y tramitadas por la personería municipal entre marzo de 2008 y mayo de 2010, la población con mayor número de amenazas fue la desplazada con el 50 % de los casos. El hecho de ser la población más altamente amenazada en Soacha, les impide a los líderes y las lideresas movilizarse libremente por algunas zonas del municipio en las que hacen presencia los actores armados, que en muchas ocasiones son del mismo bando que originó su desplazamiento forzado. Por lo anterior, también se ven entorpecidas (hasta el punto de no poder realizar) las acciones de formación que desarrollan las lideresas y los líderes con sus bases sociales en determinados barrios, la realización de asambleas y otras acciones colectivas como marchas, recorridos o acciones reivindicativas

relacionadas con la memoria de personas asesinadas o desaparecidas en determinados sectores del municipio, así como la dificultad de convocar a personas potencialmente interesadas en participar en las organizaciones.

Los nuevos desplazamientos forzados, los homicidios selectivos, las desapariciones forzadas, el señalamiento de los líderes y de las organizaciones de base como “auxiliadores” de uno u otro bando, entre otras, son acciones que además de vulnerar la dignidad y los derechos de las personas y comunidades, también destruyen el carácter de “nosotros”, rasgan el tejido social y logran fragmentar o debilitar los vínculos comunitarios de las personas que los líderes y lideresas acompañan. Estas problemáticas fragmentan la cohesión social y dificultan más la posibilidad de construcciones colectivas.

Si bien en Soacha funciona actualmente la Mesa de Prevención y Protección de Población en Condición de Desplazamiento en la que se abordan los casos de riesgo o amenaza realizadas por grupos armados contra la población del municipio y se establecen posibles estrategias para disminuir el riesgo y promover acciones preventivas, los líderes y las lideresas de PD han señalado constantemente que las medidas preventivas blandas como la dotación de avanteles o chalecos antibalas o el cambio de recorridos habituales, no funcionan para prevenir las acciones de los actores armados en contra de estas poblaciones. Por su parte, la adopción de medidas duras como la salida temporal o los procesos de refugio de estas poblaciones en otros países son demoradas y no es fácil para los líderes y las lideresas acceder a ellas.

Los factores que limitan el logro de las reivindicaciones y la acción de la PD aquí descritos son de diversa naturaleza, tienen pesos y efectos diferentes. Los primeros factores referidos a los diseños institucionales del Estado para regular la participación de la PD *condicionan a la gente para que busque obtener sus objetivos mediante los canales institucionales silenciando o encauzando la indignación de estas poblaciones*, pero unos y otros (Estado y PD) saben que estos canales, mecanismos y escenarios son inútiles en cuanto al logro de las reivindicaciones estructurales de la PD o la superación del estado de cosas inconstitucional. *Lo que sí logran estos mecanismos es disminuir la acción colectiva contenciosa o las acciones disruptivas: la protesta en la calle,*

las tomas, las marchas etc., como se evidenció en este estudio de caso. No obstante, no logran cerrar del todo la posibilidad de la movilización social a través de vías disruptivas, pues esta sigue siendo contemplada como uno de los repertorios para algunos de los líderes de las OPD.

Por otra parte, el factor explicativo relacionado con dinámicas organizativas de la PD da cuenta de *aquellos aspectos que las organizaciones de población en condición de desplazamiento están en capacidad de fortalecer* para desarrollar un trabajo más articulado que les permita establecer agendas y planes de trabajo conjuntos y que cualifique la interlocución que tienen con las agencias del Estado y las autoridades locales. Sin embargo, aquí se presenta un callejón sin salida relacionado con las condiciones de extrema pobreza y vulnerabilidad que dificultan una participación constante y permanente de la población desplazada en las organizaciones debido a los costos que implica para esta población. Esto debe incentivarlos a reflexionar conjuntamente sobre contextos de violencia y de poca disponibilidad de recursos, y sus impactos sobre la acción colectiva

El factor explicativo de la violencia descrito aquí, no está al mismo nivel que los otros factores que limitan o condicionan la acción de la PD. Este último da cuenta de la acción de los grupos armados y sus aliados para imponer un silencio radical a las reivindicaciones de las víctimas y evidencia la precariedad de los dispositivos simbólicos e institucionales creados por el Estado para contener la violencia contra los líderes y las lideresas de PD, que debido a sus exigencias se convierten en una amenaza para quienes generaron el desplazamiento y legalizaron el despojo. En el estudio de caso de Soacha el impacto de la violencia letal sobre las OPD afectadas ha sido significativo, hasta el punto de desestructurar las organizaciones y generar la renuncia masiva de sus miembros.

#### **5.4. Algunas preguntas y propuestas de investigación de cara a la ley 1448 de 2011**

Con la nueva Ley de Reparación de Víctimas 1448 de 2011, la participación se amplía y complejiza. A través del decreto 4800 de 2011 se establece con mayor detalle la regulación de la participación de las víctimas en el diseño, la ejecución y el seguimiento de la política pública de reparación integral a las víctimas. En lo estructural, los espacios institucionales de

participación para las víctimas ya no solo del desplazamiento forzado, sino de diversos hechos violentos en el marco del conflicto armado y su diálogo con el Estado, se mantienen. Las mesas municipales, departamentales y nacional ya no estarán integradas solo por OPD, sino por las diversas organizaciones de víctimas y defensoras de los DDHH de las víctimas<sup>80</sup> y los espacios de diálogo entre las víctimas y el Estado ya no se llamarán Comités Territoriales de Atención a PD sino *Comités Territoriales de Justicia Transicional*.

A través de dicho decreto se llenan varios vacíos para a) regular la participación y la representación de las personas en estos espacios y b) para intentar garantizar de manera explícita la articulación entre los comités de los entes territoriales. Se establece un proceso de registro de las organizaciones de víctimas ante la personería y la defensoría municipal y departamental, se establecen figuras de vocería y representación que deben ser escogidas en la respectiva mesa para que representen a las víctimas en los espacios de negociación con el Estado y se exige que las personas escogidas en lo departamental y nacional tengan un trabajo y estén inscritos a nivel municipal<sup>81</sup>. Con esto se busca garantizar un diseño que favorezca la legitimidad de los voceros y representantes en lo nacional, vía elecciones territoriales y se exige que dichos representantes informen a las respectivas mesas territoriales lo ocurrido en lo nacional.

A través de este decreto también se busca crear unos diseños institucionales para llenar vacíos de articulación entre los comités territoriales municipales, departamentales y los espacios de decisión nacional al exigir

---

<sup>80</sup> Varios aspectos de la política pública de atención a víctimas del desplazamiento forzado se adoptaron para la aplicación de esta nueva ley, pero se realizan modificaciones en aras de responder a las víctimas de distintos hechos violentos en el marco del conflicto armado y no solo aquellas que han sido afectadas por el desplazamiento forzado. Lo que era conocido como el Sistema Nacional de Atención Integral a Población desplazada SNAIPD se transforma y ahora se denomina Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas. El Consejo Nacional de Atención Integral a Población Desplazada CNAIPD, se transforma en el Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a las Víctimas. Los que se denominaban Comités Territoriales de Atención para la PD ahora se denominan Comités Territoriales de Justicia Transicional. Pero no solo cambian los nombres de estas figuras, sino que también se generan cambios en la institucionalidad que va a reparar a las víctimas y que participan en este sistema y en los comités.

<sup>81</sup> En estas nuevas mesas la secretaría técnica ya no será realizada por las personas que integran la mesa, sino por la personería o la defensoría en los respectivos niveles.

que los Comités de Justicia Transicional Departamental, deberán realizar reuniones con la participación de los municipios de su jurisdicción, con el fin de realizar una evaluación del proceso de implementación de los planes de acción, así como presentar las necesidades, avances y dificultades de articulación entre entidades estatales.

Si bien con estos nuevos diseños se intenta llenar vacíos en la regulación (algunos de los cuales se abordaron en esta investigación), el problema fundamental no es resuelto a través de ellos. Este es la capacidad de decisión y acción que tendrán y tienen los entes territoriales y en el grado de articulación entre estos y las entidades sectoriales del orden nacional para dar esas respuestas estructurales que garanticen la restitución de los DDHH y la reparación integral a quienes han sido víctimas. Este problema está en las entrañas del proceso mismo de descentralización y de cómo este ha sido implementado en Colombia. Su revisión es necesaria, porque de otra forma se van a seguir generando espacios de diálogo con autoridades estatales en lo local, sin que estas tengan poder de decisión sobre las líneas gruesas de la política pública en lo programático y presupuestal. Adicionalmente, la ampliación de la participación pone varios retos para las dinámicas organizativas de las víctimas. Uno de los más urgentes será establecer agendas y demandas conjuntas que abarquen los intereses y reivindicaciones que seguramente no siempre serán las mismas, en tanto los tipos de daño y victimización son diferentes.

En este momento es muy difícil hacer balances de este proceso o establecer conclusiones pues hasta ahora se está reglamentando la Ley de Víctimas, y lentamente se están haciendo los ajustes y transiciones en los escenarios de participación y en la institucionalidad pertinente. Sin embargo, sí quedan varias preguntas abiertas y recomendaciones para futuros procesos investigativos en este campo.

- Se requiere desarrollar investigaciones que desde una perspectiva comparada permitan evidenciar el nivel de incidencia de las víctimas en los espacios de diálogo con el Estado en los diferentes entes territoriales, y que tengan en cuenta el contexto y las realidades particulares que pueden convertirse en factores explicativos de los alcances de dicha incidencia.

- Es importante promover investigaciones que permitan recoger la experiencia del Movimiento de Víctimas en el país, sus repertorios de acción, la construcción de los procesos enmarcadores, los alcances y limitaciones de sus acciones para lograr sus reivindicaciones.
- Finalmente, indagar sobre la respuesta que tendrán las organizaciones de víctimas frente al llamado del Estado por institucionalizar y regular su participación y representación a través de la ley 1448 de 2011.



## Referencias

- Abadía, R. y Ferrer, L. (2007). Sistema Organizativo de la población desplazada asentada en Quibdó-Chocó. En Ortiz, P., López, M. y Vilorio, M. (eds.). *Restablecimiento, Reparación y procesos organizativos de la población en situación de desplazamiento* (pp. 335-342). Bogotá: Fundación Universitaria del Área Andina. Red Nacional de Investigadores REDIF
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2007). Balance de la Política Pública para la Atención Integral al Desplazamiento Forzado en Colombia. 2004-2006. Bogotá: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Acnur Oficina para Colombia.
- Alba, G. (2008). Trayectoria de reconstrucción de ciudadanía de Comunidades Negras Desplazadas en Soacha. Tesis para optar por el título de magister de estudios políticos. Bogotá: IEPRI. Universidad Nacional de Colombia
- Alcaldía de Soacha. (2011). Plan Integral Único PIU del Municipio de Soacha 2011- 2015. Recuperado de <http://studylib.es/doc/933293/plan-integral-unico-%E2%80%93del-municipio-de-soacha-2011-2015>
- Archila, M. y Prada, M. (2002). Caminantes permanentes: éxodos masivos y protesta campesina en Colombia, 1975-2001. En: *Colombia Palimpsesto v. 2 fasc (pp. 104-112)*. Bogotá: Unibiblos.

- Bello, M. (2003). El desplazamiento forzado en Colombia: acumulación de capital y exclusión social. En: *Conferencia Regional Globalización, Migración y Derechos Humanos*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Blair, H. (2000). Participation and Accountability at The Periphery: Democratic local Governance in six countries. *World Development*, (28), 1, 21-39.
- Bustillo, J.M. (2004). Los procesos organizativos de la población desplazada: alcances, limitaciones y retos. En: *Desplazamiento Forzado Dinámicas de Guerra, Exclusión y Desarraigo* (pp. 431-444). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Caballero, C., Galvis, D. y García, M. V. (2012). Intervención ad hoc en municipios colombianos de acuerdo con indicadores sociales. Bogotá: FESCOL.
- Campbell, T. (2003). *The Quiet Revolution*. Pittsburgh: The University of Pittsburgh Press.
- Castoriadis, C. (1987). *The imaginary institution of society* MIT Press and Cambridge. England. 1987.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2013) ¡Basta Ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad. Bogotá: Grupo de Memoria Histórica.
- CODHES INFORMA. (2010). Boletín de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento. No. 76. Bogotá. 27 de Enero de 2010. [www.codhes.org](http://www.codhes.org)
- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento. (2011). ¿Consolidación de qué? Informe sobre desplazamiento, conflicto armado y derechos humanos en Colombia en 2010. *Boletín de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento* (77).
- Comisión Nacional de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. (2008). Proceso Nacional de Verificación de los derechos de la población desplazada. Primer informe a la Corte Constitucional.

- Comisión Nacional de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. (2009). Cuantificación y valoración de las tierras y los bienes abandonados o despojados a la población desplazada en Colombia. Bases para el desarrollo de procesos de reparación. Décimo primer informe a la Corte Constitucional.
- Comisión Nacional de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. (2010). Una propuesta en torno a un sistema integrado de corresponsabilidad. Lineamientos de política para una reglamentación de la coordinación entre la nación y las entidades territoriales en el marco de la política pública sobre desplazamiento forzado en Colombia.
- Conferencia Episcopal de Colombia. (1995). *Derechos Humanos: Desplazados por la Violencia en Colombia. Investigación nacional sobre desplazamiento interno en Colombia 1985-1994*. Bogotá: Kimpres.
- Defensoría del Pueblo. (2011). Delegada para la evaluación de riesgos de la población civil como consecuencia del conflicto armado. Sistema de Alertas Tempranas S.A. T. Recuperado de [http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/st%20-%20sistema%20de%20alertas%20tempranas%20s.a.t.%20-%202004%20-%20\(19%20diap.%20-%20380%20kb\).pdf](http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/st%20-%20sistema%20de%20alertas%20tempranas%20s.a.t.%20-%202004%20-%20(19%20diap.%20-%20380%20kb).pdf)
- De Sousa, B. (2004). *Democracia y participación: el ejemplo del presupuesto participativo de Porto Alegre*. Ecuador: Editorial Abya Yala.
- Finot, I. (1998). *Descentralización del Estado y participación ciudadana en América Latina. Un enfoque crítico*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina.
- Fundación de Atención al Migrante. (2007). Gota a Gota. Desplazamiento Forzado en Bogotá y Soacha. Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento. Bogotá: Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento.
- García-Guadilla, M. y Pérez, C. (2002). Democracy, decentralization and clientelism: New relationships and old practices. *Latin American Perspectives*, (29), 5.

- Garay, L. (2011). *El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado. Reconocer y resarcir debidamente los daños y perjuicios* (Vol. 10). Bogotá: Comisión de Nacional de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado.
- Gaviria, M. (2015). Análisis de la implementación del componente de participación de la política pública de atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado —escenarios nacionales de participación— (2011-2015). (Trabajo de grado/ Tesis de Maestría). Universidad Nacional de Colombia.
- Goldfrank, B. (2006). Los procesos de presupuesto participativo en América Latina: éxito, fracaso y cambio. *Revista de Ciencia Política*, (2), 26.
- Gutiérrez, F. (2007). *Participación Ciudadana y Pobreza en Colombia*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Gutiérrez, F. y Vargas, J. (2016). *El despojo paramilitar y su variación. Quiénes, cómo y por qué*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Gurza, L., Acharya, A. y Houtzager, P. (2005). Beyond comparative anecdotalism: Lessons on Civil Society and Participation from Sao Paulo, Brazil. *World Development*, (33), 6, 951-964.
- Hernández, E. (2004). Procesos organizativos y de resistencia de la población desplazada: alcances, limitaciones y retos. En: *Desplazamiento Forzado Dinámicas de Guerra, Exclusión y Desarraigo*. Bello, N. (comp.) (pp. 445-460). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Hevia, F. (2007). *Participación ciudadana institucionalizada y despolitización: análisis crítico de los marcos legales de la participación en América Latina*. São Paulo: Centro de Estudos da Metrópole/Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEM/BRBRAP).
- Huerta, M., Pressaco, C., Ahumada, M., Velasco, M., Puente, J. y Molina, J. (2000). *Descentralización, municipio y participación ciudadana: Chile, Colombia y Guatemala*. Bogotá: Centro Editorial Javeriano (CEJA).
- Ibáñez, A. (2009). *El desplazamiento forzoso en Colombia: ¿Un camino sin retorno hacia la pobreza?* Bogotá: Universidad de los Andes.

- Kimlika, H y Waire, N. (1997). El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en la teoría de la ciudadanía. En: La Política. Nº3. Madrid.
- Levi, M. (1990). A logic of institutional change. En: Cook, K. S. y Levi, M. (eds.). *The limits of rationality*, (pp. 402-419). Chicago: University of Chicago Press.
- Mascareño, C. (2008). *Descentralización y democracia en América Latina: ¿Una relación directa? Elementos conceptuales para su estudio*. Maryland: Universidad de Maryland.
- Massal, J. (2010). Democracia participativa. Desafíos y desencantos en el siglo XXI. *Análisis Político (23)*, 69, 315-324. Recuperado de <http://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/45782/0>
- McAdam, D., McCarthy, J. y Zald, M. (1999). Oportunidades, estructuras de movilización y procesos enmarcadores: hacia una perspectiva sintética y comparada de los movimientos sociales. En: McAdam, D., McCarthy, J. y Mayer, Z. coord. (s) *Movimientos sociales: perspectivas comparadas (pp. 1-50)*. Madrid: Editorial Istmo.
- Melucci, A. (2001). "A invenção do presente." Petrópolis: Vozes. 9-77.
- Muñoz, W. (2008). *Factores que condicionan la incidencia de las Organizaciones de Población Desplazada por la Violencia en el desarrollo de Políticas Públicas de Atención a Población Desplazada en Bogotá*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- North, D. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nylen, W. (2003). Book Review. Democracy and The Public Space in Latin America. *Latin American Politics and Society*, (45), 1, 147-151.
- Ortega, H. (2005). Desplazados internos en Colombia: forjando acción colectiva en las orillas de las rupturas (1995-2004). Informe final del concurso: Partidos, movimientos y alternativas políticas en América Latina y el Caribe. Programa Regional de Becas CLACSO. Recuperado de <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2005/partijov/arango.pdf>

- Ortega, H. (2007). Acción colectiva y desplazamiento interno forzado. En: *Restablecimiento, Reparación y procesos organizativos de la población en situación de desplazamiento* (pp. 309-333). Bogotá: Fundación Universitaria del Área Andina, Red Nacional de Investigadores REDIF.
- Osorio, F. (2001). Territorios, identidades y acción colectiva. En: *Desplazamiento forzado interno en Colombia: conflicto, paz y desarrollo*. Bogotá: Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.
- Osorio, F. (2004). Recomenzar vidas, redefinir identidades. Algunas reflexiones en torno de la recomposición identitaria en medio de la guerra y del desplazamiento forzado. En: Bello, N. (comp.) *Desplazamiento Forzado Dinámicas de Guerra, Exclusión y Desarraigo* (pp. 175-186). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia y Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.
- Osorio, F. (2009). *Territorialidades en suspenso. Desplazamiento forzado, identidades y resistencias*. Bogotá: Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento.
- Pedraza, B. y Restrepo, D. (2009). *Las entidades territoriales en la realización de derechos de la población desplazada. Limitaciones y posibilidades frente al Estado de Cosas Inconstitucional*. Bogotá: Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento.
- Piven, F. y Cloward, R. (1979). *Poor people's movements. Why they succeed. How they fail*. Nueva York: Vintage Books.
- Presidencia de la República. (2007). *Guía de atención integral a la población desplazada por la violencia en Colombia* (Tomo II cuadernillo 5). Bogotá: Publicaciones de la Presidencia de la República.
- Rendón, A. (2004). Los retos de la democracia participativa. *Sociológica*, (54), 19, 183-211.
- Rodríguez, A. y Gómez, S. (2007). Organizaciones Sociales de Personas en situación de desplazamiento; Identidad y ciudad. En: *Restablecimiento, Reparación y procesos organizativos de la población en situación de desplazamiento* (pp. 225-280). Bogotá: Fundación Universitaria del Área Andina. Red Nacional de Investigadores REDIF.

- Romero, M. (2009). Presentación. En Pedraza y Restrepo. *Las entidades territoriales en la realización de derechos de la población desplazada. Limitaciones y posibilidades frente al Estado de Cosas Inconstitucional*. Bogotá: Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento
- Rufián, D. y Palma, E. (1993). *La descentralización: problema contemporáneo en América Latina*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina.
- Snow, D. (1992). "Master Frames and Cycles of Protest." Pp. 133- 155 in *Frontiers in Social Movement Theory*, edited by Aldon D. Moms and Carol McClurg Mueller. New Haven, CT Yale University Press.
- Tarrow, S. (1997). *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza Editorial.
- Tarrow, S., Tilly, C. y McAdam, D. (2001). *Dynamics of contention*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Torres, A. (2002). *Movimientos sociales, organizaciones populares y constitución de sujetos colectivos. Reconstruyendo el vínculo social*. Bogotá: UNIDAD, 2002.
- Trejos, L. (2015). Asamblea Municipal Constituyente de Tarso (Antioquia, Colombia). Un caso de cooperación ciudadana para el desarrollo local. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, (1), 1.
- Uprimny, R. (2004). *Justicia constitucional y desplazamiento forzado en Colombia. Memorias del Seminario Nacional de Derecho de Ciudadanía y Población en Situación de Desplazamiento*. Bogotá: Códice.
- Unidad Técnica Conjunta. (s. f). Documento de trabajo Proyecto piloto: fortalecimiento de las mesas departamentales de organizaciones de población desplazada (MDFOPD).
- Vanegas, E. (2012). *Formas colectivas de organización y cultura política popular: El caso de la Asamblea Municipal Constituyente de Mogotes*. Buenos Aires: Universidad Nacional de San Martín.
- Vargas, J. (2014). Análisis comparativo de los diseños institucionales que regulan la participación de las víctimas en Colombia: antes y después

de la Ley 1448 de 2012. En: Revista Estudios Socio-jurídicos. Vol 16 N 1 (2014) pp. 167-207.

Vargas, J. y Vélez, J. (2010a). *La construcción de vínculos vitales: una perspectiva de acompañamiento psicosocial*. Bogotá: Ministerio de la Protección Social.

Vargas, J. y Vélez, J. (2010b). *Informe Final de Consultoría Desarrollo y sistematización de los talleres de indagación y recolección de insumos para la construcción de una caja de herramientas para la formación de multiplicadores psicosociales del programa ISEP*. Bogotá: Fundación Instituto para la Construcción de Paz.

Velásquez, F., González, E. y Rodríguez, C. (2008). Participación ciudadana y representación política en contextos de conflicto armado. *Revista Controversia* (191).

Ziccardi, A. (2004). *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. México: Instituto de Investigaciones sociales/Consejo Mexicano de Ciencias Sociales.

### **Leyes, decretos, sentencias, autos**

Congreso de Colombia. (6 de octubre de 2000). [Ley 617 de 2000]

Departamento Nacional de Planeación. (1995). Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia. Documento Conpes 2804.

Congreso de Colombia. (18 de julio de 1997). [Ley 387 de 1997]

Congreso de Colombia. (30 de diciembre de 1999). [Ley 550 de 1999]

Congreso de Colombia. (27 de diciembre de 2006). [Ley 1116 de 2006]

Corte Constitucional. (22 de enero de 2004). Sentencia T-025. [MP Manuel Cepeda]

Presidencia de Colombia. (7 de febrero de 2005). [Decreto 250 de 2005]

- Congreso de Colombia. (30 de abril de 2008). [Ley 1190 de 2008]
- Corte Constitucional. Sala Primera. (21 de abril de 1997). [Auto 109 de 1997]
- Corte Constitucional. Sala Plena. (24 de junio de 1997). [Auto 233 de 1997]
- Corte Constitucional. (29 de agosto de 2005). [Auto 178 de 2005]
- Corte Constitucional. (31 de octubre de 2008). [Auto 116 de 2008]
- Corte Constitucional. (14 de abril de 2008). [Auto 092 de 2008]
- Corte Constitucional. Sala Segunda Revisión. (6 de octubre de 2008). [Auto 251 de 2008]
- Corte Constitucional. (21 de febrero de 2008). [Auto 052 de 2008]
- Corte Constitucional. (26 de enero de 2009). [Auto 004 de 2009]
- Corte Constitucional. (26 de enero de 2009). [Auto 005 de 2009]
- Corte Constitucional. (26 de enero de 2009). [Auto 006 de 2009]
- Corte Constitucional. (26 de enero de 2009). [Auto 007 de 2009]
- Corte Constitucional. (10 de diciembre de 2010). [Auto 383 de 2010]

