



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

**FACTORES QUE CONDICIONAN LA INCIDENCIA Y LA ACCIÓN  
COLECTIVA DE OPDS -EL CASO DE SOACHA-**

**JENNIFFER VARGAS REINA**

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA.  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS.  
MAESTRÍA DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y RELACIONES INTERNACIONALES.  
BOGOTÁ, COLOMBIA 2012.**

**FACTORES QUE CONDICIONAN LA INCIDENCIA Y LA ACCIÓN  
COLECTIVA DE OPDS -EL CASO DE SOACHA-**

**JENNIFFER VARGAS REINA**

**Tesis de grado presentada como requisito para optar al título de:  
Magíster en Estudios Políticos**

**DIRECTORA: JULIE MASSAL  
Doctora en Ciencia Política**

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS.  
MAESTRÍA DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y RELACIONES INTERNACIONALES.  
BOGOTÁ, COLOMBIA  
2012.**

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

## AGRADECIMIENTOS

*Mis agradecimientos profundos a todas y cada una de las personas participes en la Mesa de fortalecimiento de organizaciones de población en condición de desplazamiento del municipio de Soacha por hacerme parte de sus historias, luchas, retos y sueños.*

*A mi directora de tesis Julie Massal por sus aportes, por compartir conmigo su sabiduría y su experiencia.*

## **RESUMEN**

A través de esta investigación se busca entender factores que condicionan los procesos de incidencia y acción colectiva de Organizaciones de Población Desplazada OPDs en Soacha relacionados con 1) los diseños institucionales creados por el estado para regular la participación de la población en condición de desplazamiento 2) la dinámica organizativa de las OPDs que limitan el logro de sus objetivos 3) la violencia ejercida contra esta población en el municipio.

Para comprender los primeros factores se describe el marco normativo y jurisprudencial a través del cual se promueve y regula la participación de la PD en espacios institucionales de planeación y decisión, y se analiza como en esos escenarios descentralizados los mismos gobiernos locales no tienen capacidad de decisión sobre aspectos centrales de ejecución de la política de atención a la PD haciendo muy difícil dar respuestas concretas a las demandas estructurales de estas poblaciones. Lo anterior hace que estos espacios sean desgastantes para los líderes y lideresas de la PD que no logran posicionar sus demandas y propuestas más sentidas y que los obliga a buscar otras estrategias de acción para el logro de sus objetivos.

En cuanto a los factores relacionados con la dinámica organizativa de las OPDs se constatan vacíos en el ascenso de las demandas desde lo local hacia lo nacional y tensiones en la diada participación – representación. También se identificaron problemas relacionados con la débil cohesión grupal y las dificultades de

desarrollar procesos organizativos permanentes ante la escases de recursos y las condiciones de vulnerabilidad extrema que afectan a ésta población.

Frente al tercer factor, la violencia contra la PD, se concluye que aunque en el estudio de caso de Soacha la magnitud de la violencia letal es poca (ha afectado a pocas OPDs) su impacto sobre las OPDs afectadas ha sido significativo hasta el punto de desestructurar las organizaciones y generar la renuncia masiva de sus miembros. En Soacha pesa más la violencia a través de mecanismos como las amenazas contra los líderes y las lideresas (población mayoritariamente amenazada del municipio) que les impide la libre movilización por el territorio y la realización de sus repertorios de acción.

**Palabras claves:** organizaciones de población desplazada (OPDs), incidencia política, participación, estado, restitución de derechos.

## **ABSTRACT**

Through this research seeks to understand factors that influence the collective action of the OPDs of Soacha related to 1) the institutional designs created by the state to regulate the participation of the population living in displacement 2) organizational dynamics of OPDs that limit the achievement of its objectives 3) violence against the population in the municipality.

To understand the first factor I analyze institutional designs that restrict the political impact of organizations of displaced population in the local participation scenarios created by the state. We describe the normative and jurisprudential framework through which participation of displaced population (DP) in planning and decision spaces is promoted and regulated. However, it is shown that, in these

decentralized scenarios, local administrations do not have decision-making capacity on key aspects of the implementation of DP assistance policies, which makes it very difficult to give concrete responses to the structural demands of these populations. This would explain the weakening of DP leaders who fail to make their heartfelt demands and proposals heard, forcing them to seek different action strategies in order to achieve their goals

About factors related to organizational dynamics of OPDs, there are no mechanisms to the rise of demands from the local to the national level, and there is a tension in the dyad participation - representation. We also identified problems related to weak group cohesion and the difficulties of developing permanent organizational processes to the scarcity of resources and the conditions of extreme vulnerability affecting this population.

By the third factor, violence against PD, I concluded that although the case study Soacha the magnitude of lethal violence is low (it has affected a few OPDs) its impact on OPDs concerned has been significant to the point deconstructing organizations and generate the mass resignation of its members. In Soacha weighs more violence through mechanisms such as threats against the leaders and women leaders (mostly endangered population of the municipality) that prevented the free movement through the territory and performing their repertoire of action.

**Keywords: organizaciones de población desplazada (OPDs), participation, state, restoration of rights.**

## **LISTA DE FIGURAS**

FIGURA 1. COMPONENTES DE POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN A PD.

FIGURA 2. COMITÉS TERRITORIALES Y MESAS DE TRABAJO EN LOS ENTES TERRITORIALES.



## **LISTA DE CUADROS**

CUADRO N° 1. MESAS NACIONALES DEL CNAIPD.

CUADRO N° 2. ESCENARIOS PARA LA PARTICIPACIÓN DE LA PD.  
PROTOCOLO DE PARTICIPACIÓN.

CUADRO N° 3. ORGANIZACIONES DE POBLACIÓN DESPLAZADA QUE  
CONFORMAN LA MESA DE FORTALECIMIENTO DE OPDS SOACHA.

## **LISTA DE GRÁFICAS**

GRÁFICO 1. DISTRIBUCIÓN ANUAL DE PD EN SOACHA.

GRÁFICO 2. PRESUNTO AUTOR DE DESPLAZAMIENTO.

GRÁFICO 3. GRUPOS RESPONSABLES DE LAS AMENAZAS.

## TABLA DE CONTENIDO.

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>13</b>
<b>CAPÍTULO 1. ESTADO DEL ARTE SOBRE ACCIÓN COLECTIVA Y PARTICIPACIÓN DE ORGANIZACIONES DE POBLACIÓN DESPLAZADA .....</b>	<b>20</b>
1.1 PRIMER EJE TEMÁTICO: VISIBILIZACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN QUE HA VIVIDO EL DESPLAZAMIENTO FORZADO. ....	22
1.2 SEGUNDO EJE: PRIMERAS APROXIMACIONES INVESTIGATIVAS DE CARÁCTER DESCRIPTIVO. ....	25
1.3. ESTUDIOS DE CASO DE OPDS: PRIMERAS APROXIMACIONES ANALÍTICAS.....	28
<b>CAPÍTULO 2. REFERENTES CONCEPTUALES - MARCO TEÓRICO. ....</b>	<b>41</b>
2.1 ACCIÓN COLECTIVA CONTENCIOSA.....	41
2.2. ORGANIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN DE PERSONAS QUE HAN VIVIDO EL DESPLAZAMIENTO FORZADO.....	47
Sobre la noción de desplazado.....	47
Organización y participación. ....	49
2.3. CONDICIONES QUE LIMITAN EL IMPACTO DE LA MOVILIZACIÓN SOCIAL DE SECTORES POPULARES O EMPOBRECIDOS. ....	53
El contexto da forma y determina la movilización .....	54
<b>CAPÍTULO 3. DISEÑOS INSTITUCIONALES PARA REGULAR LA PARTICIPACIÓN DE LA PD QUE CONDICIONAN EL LOGRO DE SUS OBJETIVOS. ....</b>	<b>63</b>
3.1. COMPONENTES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN A LA PD Y SU TRANSFORMACIÓN A PARTIR DE LA SENTENCIA T-025. ....	66
3.2. <i>EL COMPONENTE DE PARTICIPACIÓN: ESPACIOS Y MECANISMOS INSTITUCIONALES.</i> ....	75
3.2.1 Respuesta del gobierno ante las exigencias de la Corte en materia de participación (instrumentos normativos que regulan la participación de la PD). ....	78
3.2.2. Acciones implementadas por el gobierno para garantizar la participación efectiva de la PD. ....	83
3.3 PROBLEMAS PARA INCORPORAR LAS DEMANDAS DE LA PD EN LOS ESPACIOS DE DIÁLOGO CON LOS ENTES TERRITORIALES Y SU ASCENSO AL NIVEL CENTRAL .....	88

3.3.1 La prevalencia de lo sectorial sobre lo territorial:.....	88
3.3.2 La falta de coordinación y articulación entre la nación y los entes territoriales.....	89
3.3.3. Diseños que condicionan la participación de las OPDs.....	95
3.3.4. Incidencia limitada de las OPDs de Soacha en los espacios institucionales.....	96

**CAPÍTULO 4. LA MESA DE FORTALECIMIENTO DE OPDS DE SOACHA Y OTROS FACTORES QUE CONDICIONAN EL LOGRO DE SUS OBJETIVOS**

.....	<b>101</b>
4.1. DINÁMICA DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN SOACHA. ....	102
4.2. LA MESA DE FORTALECIMIENTO DE ORGANIZACIONES DE POBLACIÓN DESPLAZADA OPDS DE SOACHA .....	107
4.2.1. Actores de la mesa de fortalecimiento de OPDS de Soacha.....	107
4.2.2. Objetivos de la mesa de fortalecimiento de OPDS de Soacha.....	113
4.2.3 Proyecto Político: Campaña Permanente Tierra, Vida y Dignidad....	117
4.3 PROBLEMAS ORGANIZATIVOS QUE LIMITAN LA ACCIÓN DE LAS OPDS .....	123
4.3.1. Vacíos en el ascenso de las demandas y tensiones sobre la participación y la representación en los espacios de interlocución.....	123
4.3.2. Problemas de acción colectiva de la mesa de OPDS de Soacha....	131
4.4. LA VIOLENCIA CONDICIONANTE FUNDAMENTAL.....	142
4.4.1. Violencia letal contra líderes y lideresas de PD. ....	143
4.4.2. La violencia que afecta la acción de las OPDs de Soacha. ....	147
<b>5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES. ....</b>	<b>159</b>
<b>6. BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>178</b>
<b>7. ANEXOS.....</b>	<b>187</b>

## INTRODUCCIÓN

Según las cifras oficiales de Acción Social **entre 1997 y marzo de 2011** han sido desplazadas de manera forzada en Colombia por la violencia y el conflicto armado **3.684.315** personas lo que corresponde a **843.818 hogares**<sup>1</sup>. Sin embargo, el Sistema de Información sobre Desplazamiento Forzado y Derechos Humanos SISDHES de la ONGs CODHES indica que en los últimos 25 años **(1985-2010)**, aproximadamente **5.195.620**<sup>2</sup> personas han tenido que desplazarse de manera forzada en Colombia a causa del conflicto armado y la violencia. La magnitud de la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado hace que Colombia ocupe el segundo rango en el mundo con mayor número de desplazados internos después de Sudán<sup>3</sup>.

Investigar sobre esta realidad del desplazamiento forzado por la violencia en Colombia es una acción fundamental para comprender esta compleja problemática, y entrever alternativas que contribuyan a su superación, al goce efectivo de los derechos de las poblaciones afectadas y la construcción de un proyecto de nación incluyente. En este sentido, se han vislumbrado importantes avances investigativos en áreas temáticas como las dinámicas del desplazamiento forzado y el desarrollo de los diversos componentes de la política pública de atención a la población desplazada (atención humanitaria, restablecimiento socioeconómico, restitución de tierras, y en menor medida sobre los procesos de retorno y reparación), las cuales han sido fundamentales para identificar la magnitud y las dinámicas del desplazamiento forzado, sus efectos de diversa

---

<sup>1</sup> La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, (más conocida como Acción Social) tiene a su cargo incluir o rechazar la solicitud de las personas que declaran haber sido desplazadas de manera forzada en el registro único de población desplazada RUPD. Para la fecha de corte el 31 de Marzo de 2011 Acción social ha valorado la solicitud de inclusión en el RUPD de 4.667.942 personas que manifestaron haber sido desplazadas. De este total, Acción Social rechazó la inclusión de 983.627 personas y aceptó la de 3.684.315.

<sup>2</sup> CODHES INFORMA. Boletín de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento. N° 77. Bogotá, 15 de Febrero de 2011. p. 8. Disponible en [www.codhes.org](http://www.codhes.org).

<sup>3</sup> ACNUR. Comunicado "Los desplazados internos en el mundo". Disponible en: [http://www.acnur.org/index.php?id\\_pag=169](http://www.acnur.org/index.php?id_pag=169).

índole, la eficacia de la respuesta institucional pública y privada, y las representaciones sociales que diversos actores construyen frente a esta problemática.

También ha cobrado relevancia en la agenda investigativa el tema de los procesos organizativos de la población en condición de desplazamiento y su participación e incidencia en los espacios en los que se toman decisiones frente a la política pública que busca responder a esta tragedia humanitaria. Estos procesos han ganado importancia por diversas razones entre las cuales se encuentran: las exigencias de personas que han vivido el desplazamiento forzado (de ahora en adelante PD) de ser reconocidos como interlocutores válidos y como ciudadanos en ejercicio de sus derechos; el aumento de las Organizaciones de Población en Condición de Desplazamiento (de ahora en adelante OPDs) en diferentes municipios del país, y la creación de espacios de diálogo y negociación con actores estatales como comités territoriales de atención a PD, mesas temáticas a nivel municipal, departamental y nacional. También, debido a las exigencias de la Corte Constitucional a través de la sentencia T-025, y sus autos de seguimiento, mediante los cuales ordena al Gobierno y al Sistema Nacional de Atención Integral a Población Desplazada (de ahora en adelante SNAIPD) promover la participación de la población en condición de desplazamiento en el diseño, ejecución y seguimiento de la política pública. Los procesos de organización y acción colectiva de las personas que han vivido el desplazamiento se han convertido en los mecanismos a través de los cuales ejercen su derecho de participación, generan presión, desarrollan iniciativas y también buscan respuestas.

No obstante las investigaciones existentes, que se analizarán en el capítulo 1 dedicado al estado del arte, aún persisten vacíos de conocimiento, especialmente frente al alcance de los *objetivos de las organizaciones de población desplazada y su incidencia a nivel municipal, regional y nacional*. No se han realizado estudios que indaguen por la acción del estado para regular y promover la participación de

la PD, de hecho existe un vacío de conocimiento sobre aquellos cambios en la normatividad, y la creación de los diseños institucionales que regulan el tema de la participación de éstas poblaciones, y si esos diseños institucionales promueven o dificultan su incidencia política. Tampoco se ha indagado por la articulación entre las estructuras de participación locales y las nacionales de población desplazada, y entre éstas y las entidades nacionales encargadas de ejecutar la política pública -cuestión fundamental para entender de qué manera ascienden las demandas locales de éstas poblaciones a los niveles centrales de decisión como el Sistema Integral de Atención a la Población Desplazada (SNAIPD) y cuáles son los temas y escenarios de tensión entre las autoridades y las OPDs, aspectos que permitirían aproximarnos al tema de la incidencia política de éstas organizaciones.

Frente a este complejo y creciente panorama, se hace necesario investigar sobre los procesos de organización de estas poblaciones, las acciones que desarrollan, su incidencia, y los factores que pueden limitarla, pues es en dichos procesos en los que se lleva a cabo o no su reconocimiento como interlocutores y ciudadanos, en los que se gestan propuestas colectivas y en los que se toman decisiones frente al destino que los afecta.

Elegí desarrollar una investigación que indagará por **¿Cuáles son los factores que condicionan la incidencia y la acción colectiva de las OPDs del municipio de Soacha desde el 2004 hasta el 2010?** Las sub-preguntas que orientaron esta investigación son: ¿Es efectiva la participación de la población que ha vivido el desplazamiento forzado en los espacios institucionales creados por el estado? ¿la población en condición de desplazamiento logra incidir políticamente en esos escenarios para superar su condición? ¿Por qué, aunque se hayan multiplicado los escenarios institucionales de participación de la población desplazada y de interlocución con el estado, no se han logrado las transformaciones estructurales en términos de reivindicación de sus derechos? ¿Qué factores permiten explicar esa incidencia limitada?.

**El objetivo general** que orientó la investigación fue entender factores que condicionan los procesos de incidencia y acción colectiva de OPDs en Soacha. **Los objetivos específicos** fueron: 1) Comprender de que manera los diseños institucionales creados por el estado para regular la participación de la PD determinan la incidencia política y la acción colectiva de las OPDs. 2) Identificar factores o problemas relacionados con la dinámica organizativa de éstas organizaciones que limitan el logro de sus objetivos. 3) Comprender de que manera la violencia ejercida contra la población desplazada del municipio de Soacha condiciona su acción colectiva y el logro de los objetivos.

Esta investigación **cualitativa** de carácter **descriptivo** se desarrolló a través **del método de estudio de caso**, para ello se planteó **una ruta metodológica** conformada por cuatro momentos, los dos primeros centrados en una revisión bibliográfica y documental, un tercer momento centrado en el trabajo de campo en el municipio de Soacha y un cuarto momento en el análisis de la información y la elaboración del informe final de investigación. **En un primer momento** se realizó una búsqueda de investigaciones y literatura sobre el tema de la acción colectiva de población desplazada en diversas fuentes académicas e institucionales y se recogió información sobre la dinámica del desplazamiento forzado en Soacha, paralelo a este trabajo se construyó el marco teórico que orientó la investigación retomando autores como Tarrow y Piven y Cloward. Lo anterior permitió identificar y delimitar la indagación teniendo en cuenta cuatro tipos de factores explicativos de la incidencia y acción colectiva de la PD 1) referidos a los diseños institucionales creados para regular la participación de la PD 2) referidos a los procesos y espacios de interlocución entre las OPDs y las autoridades locales 3) referidos a la dinámica organizacional de las OPDs 4) referidos a la violencia en el municipio de Soacha contra esta población.



**En un segundo momento** retomé aspectos claves del institucionalismo para identificar reglas de juego creadas por el estado para reglamentar la participación de la población desplazada y crear escenarios de diálogo entre la PD y funcionarios del estado. En este sentido, revisé el marco normativo y jurisprudencial al respecto y bibliografía secundaria que permitiera crear algunas hipótesis a constatar a partir del trabajo de campo. Si bien a través de esta investigación se hizo un estudio de caso referido al proceso en Soacha, se describieron aspectos importantes de los diseños institucionales creados por el estado para regular la participación de la PD a nivel nacional que permiten entender porque su limitada incidencia en lo local.

**En un tercer momento** realicé un proceso de observación participante durante un año y dos meses, en las reuniones de la Mesa de Fortalecimiento de Organizaciones de Población Desplazada en Soacha. Para ingresar fue fundamental el apoyo del Padre Ricardo Martínez de Pastoral Social quién me contactó con la lideresa que en ese momento ejercía la secretaria técnica de la Mesa, Marlen Muñoz. Mi entrada en este escenario no era 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. No obstante, me abrieron las puertas de su proceso, me compartieron sus apuestas y sus sueños, así cómo sus frustraciones y retos. Me permitieron hacer 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 en el que participaron los líderes y las lideresas de la mesa y que se llevó a cabo en Sasaima los días 10 y 11 de Julio de 2010 y que tuvo como objetivo central identificar problemas de acción colectiva en la mesa que limitan el logro de sus objetivos. También realicé diez entrevistas semiestructuradas (cinco a funcionarios del municipio de Soacha y del nivel nacional directamente relacionados con el tema de participación de la PD y cinco entrevistas a líderes de la mesa). **Finalmente**, me centré en el análisis de

la información de acuerdo a los factores explicativos ya enunciados y escribí el informe final de la investigación.

**¿Por qué el municipio de Soacha?** por varias razones; primero, históricamente el municipio de Soacha se ha constituido como uno de los municipios receptores de población en condición de desplazamiento de mayor importancia. Ocupa el segundo lugar después de Bogotá como municipio receptor del departamento de Cundinamarca. Segundo, Soacha cuenta con varias organizaciones de población desplazada,<sup>4</sup> que conforman la mesa municipal de OPDs. Tercero en este municipio funcionan los espacios institucionales que ha creado el estado para dialogar con los líderes y lideresas de la población desplazada (el Comité municipal de atención a esta población, las mesas temáticas de prevención y protección, atención humanitaria y restablecimiento socio-económico, etc.). Es decir, existen procesos organizativos y espacios de interlocución entre ellos y con las autoridades municipales, a partir de los cuales se pudo desarrollar el proceso de indagación. Finalmente, en el municipio de Soacha la violencia contra los líderes y lideresas de la población en condición de desplazamiento influye en el desarrollo de los procesos organizativos y su alcance como se verá en el último capítulo de la investigación.

Se seleccionó el periodo comprendido entre 2004 y 2010, porque es a partir de la sentencia T-025 de 2004 en la que se declaró un estado de cosas inconstitucional frente a la respuesta del Gobierno para atender la problemática del desplazamiento forzado y la Corte exigió al Sistema Nacional de atención integral para la población desplazada SNAIPD, entre otras disposiciones, que garantizara la participación de la población desplazada y sus organizaciones tanto en el diseño como en la ejecución de la política pública. Como se verá en el desarrollo de la tesis, dicha sentencia fue la punta de lanza para desarrollar, en el

---

<sup>4</sup> El número de organizaciones en el municipio es incierto. Actualmente 13 organizaciones participan en la mesa municipal de OPDs de Soacha de manera permanente.

mencionado periodo, todo un andamiaje jurídico y jurisprudencial para regular la participación de la población desplazada. Todo este marco posibilitó el surgimiento de la mesa de OPDs municipal que trabaja como tal desde el 2006 y de las mesas temáticas y el Comité Territorial de atención a la PD que son los escenarios de interlocución entre las organizaciones de PD y entre estas con las autoridades del estado. Escenarios claves para la investigación. El periodo comprende hasta el año 2010 porque posteriormente se aprueba la ley 1448 de reparación a víctimas. Aunque esta ley retoma varios aspectos del sistema de participación creado para la PD transforma otros y cobija ya no solo a la población en condición de desplazamiento sino a las víctimas de diversos hechos violentos en el marco del conflicto armado.

La tesis está conformada por los siguientes capítulos: en el primero se aborda el estado del arte para determinar qué se ha investigado sobre acción colectiva de población desplazada en Colombia y que vacíos de conocimiento persisten y justifican la pertinencia de la presente investigación. El segundo presenta los referentes teóricos que orientaron la investigación. El tercero se centra en explicar los diseños institucionales que regulan el sistema de participación de PD y de qué manera esos diseños institucionales limitan su incidencia política. En el cuarto se describe la conformación, objetivos y acciones de la mesa de OPDs de Soacha y se abordan los otros factores que afectan su acción colectiva y que se privilegian en el marco de la investigación: a) Los referidos a la dinámica organizacional de las OPDs que la conforman; b) la violencia en Soacha contra la población en condición de desplazamiento. Finalmente se presentan las conclusiones de la investigación, se formulan recomendaciones, de cara a una coyuntura en la que se aprobó la ley de reparación a víctimas del conflicto armado ley 1448 de 2011, que tendrá retos similares en cuánto a participación e incidencia de las víctimas en espacios de interlocución con autoridades estatales se refiere.

## **CAPÍTULO 1. ESTADO DEL ARTE SOBRE ACCIÓN COLECTIVA Y PARTICIPACIÓN DE ORGANIZACIONES DE POBLACIÓN DESPLAZADA**

El desplazamiento forzado en Colombia ha sido analizado desde múltiples perspectivas por investigadores (as) que desde universidades, centros de investigación, entidades privadas y públicas han estudiado las dinámicas del desplazamiento forzado en el país evidenciando departamentos expulsores, receptores y la evolución de ésta problemática en el tiempo; han identificado y puesto en el debate las principales causas, impactos y daños de este fenómeno; diseñado balances sobre el desarrollo de la política pública y han hecho recomendaciones a las entidades estatales, a organizaciones de la sociedad civil, y la cooperación internacional para garantizar el goce efectivo de los derechos de esta población<sup>5</sup>.

Se han vislumbrado importantes avances investigativos en áreas temáticas referidas a los diversos componentes de la política pública de atención a la población desplazada (atención humanitaria, restablecimiento socioeconómico, restitución de tierras y bienes, y en menor medida sobre los procesos de retorno y reparación), las cuales han sido fundamentales para identificar la magnitud y las dinámicas del desplazamiento forzado, sus efectos de diversa índole, la eficacia de la respuesta institucional pública y privada, y las lecturas y representaciones sociales que diversos actores hacen de la misma. Pero frente al tema que nos atañe **¿Qué investigaciones académicas se han producido sobre los procesos de organización y acción colectiva de población en condición de desplazamiento forzado?**

Aunque los estudios sobre la acción colectiva de las personas que han vivido el desplazamiento forzado en Colombia son pocos, el interés sobre el tema crece, lo

---

<sup>5</sup> Ver bibliografía complementaria.

que se evidencia en el surgimiento de artículos e investigaciones que han hecho de éste, su objeto de conocimiento en los últimos años. Para el presente estado del arte se identificaron algunos artículos de revista de los años 2002 - 2004 en los que se realizan las primeras exploraciones y reflexiones en torno al tema de las organizaciones de desplazados y las acciones colectivas desarrolladas por éstas, pero las primeras investigaciones propiamente dichas se remontan al año 2005.

Autores como Archila y Prada (2002) y Ortega (2005, 2007) se centran en el tipo de acciones contenciosas desarrolladas por la PD para exigir sus demandas; otros como Osorio (2001) (2004), Bustillo (2004) y Hernández (2004), comienzan a evidenciar la complejidad creciente de los procesos de organización y participación de la PD. Otras investigaciones desarrollan estudios de caso que desde diferentes enfoques indagan sobre los procesos de organización y participación de estas poblaciones, en este sentido, desde una perspectiva de construcción de identidad encontramos la investigación de Rodríguez y Gómez, (2007) sobre las OPDs en la ciudad de Cali; desde la pregunta por la incidencia política de las organizaciones de población desplazada, encontramos la investigación de Muñoz (2008), que busca analizar los factores que condicionan dicha incidencia de quince OPDs en la política pública del distrito. Desde la pregunta por el proceso de construcción y ampliación de ciudadanía étnica a partir de organizaciones de población desplazada encontramos investigaciones como la de Abadía y Ferrer, (2007), quienes describen algunos de los procesos organizativos de PD asentada en Quibdó; el estudio de Alba (2008) sobre la Asociación de Afrocolombianos Desplazados (AFRODES) y la investigación doctoral de Osorio (2009) que indaga por procesos de acción colectiva en Bogotá y Córdoba con el estudio de caso de dos OPD.

Los artículos de revista e investigaciones encontrados se presentan a continuación agrupados en tres ejes temáticos 1) visibilización de la organización y participación

de la población que ha vivido el desplazamiento forzado, 2) investigaciones de carácter descriptivo, 3) estudios de caso y aproximaciones analíticas.

### **1.1 PRIMER EJE TEMÁTICO: VISIBILIZACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN QUE HA VIVIDO EL DESPLAZAMIENTO FORZADO.**

Aquí se recogen los trabajos de Archila y Prada (2002), Osorio (2001) (2004), Bustillo (2004) y Hernández (2004) quienes comienzan a evidenciar la complejidad creciente de los procesos de organización, participación y acción colectiva de la población que ha vivido el desplazamiento forzado.

Uno de los primeros artículos en los que se aborda el tema (aunque no de manera exclusiva), es el de Archila y Prada (2002), sobre *Caminantes permanentes. Éxodos masivos y protestas campesinas en Colombia, 1975-2001*: allí los autores recogen principalmente las protestas campesinas durante dicho periodo, y mencionan, entre otras, las protestas sociales que han desarrollado poblaciones que han sido desplazadas por la violencia y que han sido registradas en medios de comunicación. Igualmente señalan que 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 15 movilizaciones). Si bien este artículo presenta una primera aproximación cuantitativa a las acciones colectivas de estas poblaciones no profundiza en sus objetivos, desarrollos y logros<sup>6</sup>.

Desde una perspectiva cualitativa, Flor Edilma Osorio (2001) (2004), hace énfasis en la recomposición identitaria de poblaciones que viven el desplazamiento forzado y aborda los procesos de rupturas y reconstrucciones vitales que

---

<sup>6</sup> ARCHILA. Mauricio. PRADA M. Esmeralda. "Caminantes permanentes: éxodos masivos y protesta campesina en Colombia, 1975 - 2001" .En: Colombia Palimpsesto v. 2 fasc. Revista De La Facultad De Ciencias Humanas De La Universidad Nacional De Colombia. Bogotá. D.C.: ed: Unibiblos. 2002. pp. 104 – 112.

atraviesan dichas poblaciones. La autora utiliza como ejes de su marco teórico los conceptos de identidad, territorio, y acción colectiva<sup>7</sup>. Según Osorio las poblaciones en desplazamiento 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. Si bien este texto pone sobre la mesa el tema de acción colectiva y la construcción de identidades de personas que han vivido el desplazamiento forzado, no está acompañada de evidencia empírica o de estudios de caso que permitan identificar de qué manera los factores que ella señala: discursos, propósitos, 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.

Por su parte, Juan Manuel Bustillo, en su artículo "*Los procesos organizativos de la población desplazada: alcances, limitaciones y retos*"<sup>8</sup> describe algunas experiencias de organización de población desplazada, con el fin de mostrar la diversidad de iniciativas que se han puesto en práctica. Señala diversos tipos de organizaciones, entre ellas:

*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

---

<sup>7</sup> Ver: (1) OSORIO, Flor Edilma. "Territorios, identidades y acción colectiva" en *Desplazamiento forzado interno en Colombia: conflicto, paz y desarrollo*. CODHES, ACNUR. Bogotá. 2001; (2) OSORIO, Flor Edilma. *Recomenzar vidas, redefinir identidades. Algunas reflexiones en torno de la recomposición identitaria en medio de la guerra y del desplazamiento forzado*. En: *Desplazamiento Forzado Dinámicas de Guerra, Exclusión y Desarraigo*. Compiladora Martha Nubia Bello, Universidad Nacional de Colombia. ACNUR. Bogotá, 2004. pp. 175-186.

<sup>8</sup> BUSTILLO, Juan Manuel. *Los procesos organizativos de la población desplazada: alcances, limitaciones y retos*. En: *Desplazamiento Forzado Dinámicas de Guerra, Exclusión y Desarraigo*. Compiladora Martha Nubia Bello, Universidad Nacional de Colombia. ACNUR. Bogotá, 2004., pp. 431-444.

relaciones con ONGs, organismos internacionales y autoridades, y demandan respuestas en términos de asistencia humanitaria y protección.

*Organizaciones de Población Desplazada OPDs en centros urbanos:* las cuales constituyen asociaciones de diverso tipo con estatutos y reconocimiento jurídico, a las que se asocian múltiples familias, y a través de las cuáles se gestiona asistencia humanitaria, proyectos de generación de ingresos, capacitación, entre otros. etc.

También describe *las organizaciones de mujeres*, particularmente el caso de la Liga de Mujeres Desplazadas de Bolívar, la cual agrupa asociaciones de varios municipios del departamento; y *Organizaciones para el retorno*. Aquí el autor menciona algunas experiencias como La Comunidad Organizada que retorna a la Cuenca del Cacarica (CAVIDA), La comunidad de Paz de San José de Apartadó, La comunidad de Paz de San Francisco de Asís en Chocó, La Comunidad de Vida y Trabajo de la Balsita y Dabeiba. Estas comunidades han logrado conformar procesos de resistencia colectiva en los lugares de retorno, pero han sido objeto de múltiples ataques, nuevas violaciones a sus derechos y nuevos desplazamientos.

Bustillo 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 esta problemática, 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 y escenarios de la organización y participación de la PD, si bien señala su diversidad y expansión, no da cuenta de las razones por las cuales se conforman dichos procesos y a qué responde la diversidad de los escenarios creados.



Finalmente, en esta misma línea se encuentra el artículo de Esperanza Hernández Delgado “*Procesos organizativos y de resistencia de la población desplazada: alcances, limitaciones y retos*”<sup>9</sup> en el que menciona experiencias de resistencia civil no violenta y construcción de paz, desarrolladas por comunidades afro, indígenas y campesinas que buscan la defensa de sus territorios, de su autodeterminación, de sus proyectos de vida y la reivindicación de sus derechos. Se centra en la experiencia de la Comunidad de Paz de San José de Apartado, 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 anteriormente no se identifica un marco teórico propio de la acción colectiva, de hecho es un componente de los temas que abordan en sus artículos, pero no es el central, ni es todavía objeto de investigación para dichos autores. No obstante, la contribución de estas primeras aproximaciones reside en el hecho de la visibilización de las organizaciones, de su crecimiento y expansión a nivel local y nacional; constituyen unas primeras miradas de la acción colectiva que ejercen estas poblaciones y llaman la atención sobre la complejidad de los procesos y escenarios que comienzan a gestarse en torno a su participación y la interlocución con actores estatales en diversos espacios tales como las mesas municipales, las mesas temáticas de política pública, entre otras.

## **1.2 SEGUNDO EJE: PRIMERAS APROXIMACIONES INVESTIGATIVAS DE CARÁCTER DESCRIPTIVO.**

A partir del año 2005 se registran varias investigaciones que hacen de la acción colectiva de las organizaciones de población desplazada, su objeto de estudio. No

---

<sup>9</sup> HERNÁNDEZ. D. Esperanza. Procesos organizativos y de resistencia de la población desplazada: alcances, limitaciones y retos. En: *Desplazamiento Forzado Dinámicas de Guerra, Exclusión y Desarraigo*. Compiladora Martha Nubia Bello, Universidad Nacional de Colombia. ACNUR. Bogotá, 2004. pp. 445-460.

obstante la única que indaga por el tema a nivel nacional es la de Ortega, su investigación titulada “*Acción Colectiva y Desplazamiento Interno Forzado 1995-2004*”, se pregunta por la acción colectiva contenciosa de esta población en dicho periodo de tiempo a través de su registro en prensa escrita (en la base de datos del CINEP) “*privilegiando una mirada sobre la geografía de la protesta, las características regionales, los motivos y objetivos que la impulsan y el repertorio de las mismas, así como los indicios de organización*”<sup>10</sup>. Es la única investigación que se presenta en este eje por constituir la primera aproximación cuantitativa de carácter descriptivo.

El autor identificó un total de 112 acciones colectivas de las cuales 88 se llevaron a cabo en ciudades capitales de departamento o en Bogotá y 24 se ejecutaron en otros municipios, por ende concluye así que la confrontación colectiva de los desplazados internos en Colombia ha privilegiado el ámbito urbano para llevar a cabo sus protestas. Ortega establece como modalidades de los repertorios de acción de dichos grupos: 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 describe año por año las acciones colectivas contenciosas identificadas en la prensa teniendo en cuenta el municipio o lugar donde se lleva a cabo y las demandas o peticiones de las poblaciones.

También menciona que existen organizaciones de población desplazada “*en diferentes ámbitos rural o urbano con diferentes objetivos (restitución de derechos, gestión de recursos, reubicación, reivindicaciones de tipo étnico o de género), de diferentes niveles (local, regional, nacional), con diferentes formas organizativas (asociaciones locales, asociaciones con sedes en diferentes ciudades, coordinación de diferentes organizaciones, fundaciones, entes de propósito*

---

<sup>10</sup> ORTEGA Hernando. Acción Colectiva y desplazamiento interno forzado. En: *Restablecimiento, Reparación y procesos organizativos de la población en situación de desplazamiento*. Fundación universitaria del Área Andina. Red Nacional de Investigadores REDIF. Bogotá. 2007. pp. 309-333.

*multiactivo, entre otras)*<sup>11</sup>, pero existe un vacío de conocimiento sobre su cantidad, el alcance de sus objetivos y acciones, su nivel de participación e incidencia frente a la respuesta estatal de la acción colectiva desarrollada por dichas organizaciones.

El autor concluye que las acciones y demandas que fueron abordadas en la investigación: *“se encuentran ligadas, a la supervivencia, pero en la mayoría de los casos están atadas al reconocimiento y restitución de los derechos fundamentales de los desplazados internos y a la noción de vida con dignidad que les han sido enajenados. Es decir, son sujetos de derecho en ejercicio de reclamación y organización frente al estado y la sociedad. En ese sentido, 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 y las luchas legales y de los aprendizajes adquiridos por los mismos desplazados internos”*<sup>12</sup>.

Ortega busca identificar las acciones colectivas contenciosas desarrolladas por las organizaciones, sus demandas e intereses, el lugar donde se lleva a cabo su acción, pero lo hace a través de una fuente muy específica como es la indagación de prensa, lo que presenta algunas dificultades para hacer seguimiento a los eventos, y también limita el uso de otras fuentes para alimentar la pregunta por 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; continúan los vacíos de conocimiento frente a las OPDs, sus características, las

---

<sup>11</sup> ORTEGA. A. Hernando. 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. 2005. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2005/partijov/arango.pdf>. p. 22.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 17.

acciones que realizan, la construcción de sus procesos de identidad colectiva, los factores que inciden en su participación, etc.

### **1.3. ESTUDIOS DE CASO DE OPDS: PRIMERAS APROXIMACIONES ANALÍTICAS.**

Algunos de estos vacíos de conocimiento son abordados en las investigaciones que se presentan a continuación, en la que se desarrollan estudios de caso; que desde diferentes enfoques indagan sobre los procesos de organización y participación de población desplazada. Desde una perspectiva de construcción de identidad en las organizaciones de población desplazada encontramos la investigación de Rodríguez y Gómez, (2007) quienes realizan un estudio sobre las OPDs en la ciudad de Cali; desde la pregunta por la incidencia política de las organizaciones de población desplazada, encontramos la investigación de Muñoz (2008), que busca analizar los factores que condicionan dicha incidencia de quince ODPS en la política pública del distrito. Desde la pregunta por el proceso de construcción de ciudadanía y participación étnica encontramos investigaciones como la de Abadía y Ferrer, (2007), el estudio de Alba (2008) y la investigación doctoral de Osorio (2009). A continuación presentó brevemente sus principales aportes.

La investigación desarrollada por **Rodríguez y Gómez “Organizaciones sociales de personas en situación de desplazamiento; identidad y ciudad”<sup>13</sup>** aborda un análisis de los procesos organizativos de las personas en condición de desplazamiento ubicadas en Cali, específicamente en los sectores del Distrito de Agua Blanca y Ladera, con base en tres ejes analíticos:

#### 1. Las OPDs, sus procesos, intereses y cohesión.

---

<sup>13</sup> RODRÍGUEZ. Alba Nubia. GÓMEZ, Sheila Andrea. Organizaciones Sociales de Personas en situación de desplazamiento; Identidad y ciudad. En: *Restablecimiento, Reparación y procesos organizativos de la población en situación de desplazamiento*. Fundación universitaria del Área Andina. Red Nacional de Investigadores REDIF. Bogotá. 2007. pp. 255-280.

2. su identidad

3. Su vivencia en la ciudad y la acción política.

Entre las preguntas que orientan la investigación están: de qué manera se conforman esas organizaciones, cómo se generan vínculos, 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. Retoman los aportes de Torres Carrillo para definir su objeto de estudio, las organizaciones sociales; los aportes de Melucci frente al concepto de identidad colectiva, y de Castoriadis frente a los elementos instituidos e instituyentes de dicha identidad.

Frente al primer eje de análisis, **las OPDs**, las autoras indagaron tanto por los hechos del desplazamiento que llevan a las personas a organizarse como por experiencias organizativas previas a éste, encontrando que algunas personas han tenido experiencias anteriores como líderes de asociaciones, grupos, comités, etc., desarrollando papel activo en la vereda, barrio, o comunidad; esta característica es más frecuente en personas entrevistadas que desempeñan un papel directivo actual en las OPDs; no en las personas que hacen parte de las bases de estas organizaciones en las que es más escaso encontrar experiencias organizativas previas.

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 la organizaciones. Se reúnen en asambleas, y allí discuten sobre sus principales reivindicaciones (alimentación, vivienda, empleo, salud, educación, acceso a recursos). Las personas en general llegan a las organizaciones porque consideran que si se exige en grupo es más fácil acceder a las ayudas institucionales y porque éstas generan seguridad para realizar demandas y mitigar necesidades,

realizan actividades de integración, de gestión ante instituciones oficiales, e iniciativas productivas y sociales colectivas.

Las personas de las organizaciones señalan una altísima variación en las personas de base de dichas organizaciones. Manifiestan el papel importante del líder como “columna vertebral de los procesos”, pero *“señalan el riesgo, en el sentido de que no permite la gestación de procesos realmente colectivos ... las personas que van llegando no sienten que haya movimiento en las organizaciones, sino que en ocasiones se la representa de manera inmóvil”*<sup>14</sup>.

Las organizaciones le 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 principalmente las personas permanecen en la organización por el deseo de satisfacer sus necesidades materiales y lograr sus intereses, las personas también manifiestan que allí han encontrado la posibilidad de compartir sus historias, sus experiencias de vida, 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 con relación a 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 cuál es presentado por las investigadoras como un incentivo para permanecer en las organizaciones.

Frente al segundo eje, la **construcción de identidad colectiva**, Rodríguez y Gómez señalan que en las OPDs 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*

---

<sup>14</sup> Ibid., p. 261.

*identidad asignada antes que constituida, y la ausencia de narrativas biográficas que den cuenta del cómo se constituyeron las organizaciones*<sup>15</sup>, es decir, las autoras plantean que las personas de las OPDs 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”*<sup>16</sup> Para demostrar lo anterior, afirman que muchos de los elementos de la identidad que han asumido las PD tienen que ver con aspectos externos a ellos, por ejemplo, la descripción y caracterización que se hace del fenómeno es realizada por actores estatales, ONGs y académicos, quienes señala qué es un desplazado, lo que tiene que hacer un desplazado, la ruta de atención y cuándo deja de ser considerado persona desplazada. Es un fenómeno que aparece como todo dado. No obstante, esta conclusión de las investigadoras es contrastada a partir de la construcción de marcos de sentido compartidos por procesos organizativos de población desplazada como “La Campaña Tierra, Vida y Dignidad”, que articula diversas OPDS de varios lugares del país en las que se han construido símbolos y marcos instituyentes que definen la lucha de sus participantes, desde las cuales se subvierten concepciones estatistas de lo que se comprende como persona desplazada y que posibilitan un marco de sentido conjunto que orienta elementos identitarios y que les sirve como derrotero para su acción.

Frente a los elementos instituyentes, aquellos que producen los actores implicados dentro del proceso y que les permiten constituirse como un actor colectivo- (es decir aquellos que no vienen dados por factores externos principalmente), las autoras evidencian una diferencia entre las personas de las OPDs que han tenido

---

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 264.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 265.

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.

En segundo aspecto, tampoco hay narrativas biográficas que den cuenta de los mitos e hitos fundacionales. Las historias de las organizaciones no recogen las narrativas de todos las que la conforman sino las de sus representantes (líderes), que han “jaloneado” la organización. Si bien las organizaciones son diferentes y tienen distintas trayectorias de participación, eso no permite hablar de identidades según las cuales se reconocen.

Finalmente, frente al tercer eje, ***su vivencia en la ciudad y la acción política***, las autoras plantean que las OPDs permiten estar, conocer y vivir la ciudad, 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. De otra parte, los líderes de éstas 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 Kymlicka y Wane 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*<sup>17</sup>.

Frente a esto último, pareciera que las autoras plantean una división en la que el tema de los derechos excluye el componente de las necesidades materiales y de sus demandas puntuales. Es necesario reconocer a profundidad las causas por las cuales las personas de las organizaciones afirman que no quieren tener una actuación política, para comprender realmente qué sentido le otorgan a eso, pueda que no quieran hacerlo para conservar niveles de 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 cuales los individuos de las OPDs realizan esas aseveraciones. De otra parte no hacen mención al tipo de acciones colectivas que desarrollan las organizaciones estudiadas, ni los procesos mediante los cuales deciden por unas u otras.

En cuanto a este último aspecto, las conclusiones de esta investigación de Rodríguez y Gómez contrastan con los hallazgos e interpretaciones realizadas por Hernando Ortega, para quien sí es evidente plantear 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 estuvo en la construcción de identidad de las organizaciones estudiadas, las investigaciones que vienen a continuación están más centradas en su incidencia en la política pública. En esta perspectiva encontramos el estudio desarrollado por Muñoz (2008)<sup>18</sup> quien realiza una

---

<sup>17</sup> Ibid., p. 276.

<sup>18</sup> MUÑOZ Caicedo. Wendy Tatiana. 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. Pontificia Universidad Javeriana Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales - Bogotá D.C. 2008.

investigación cualitativa con 15 ODPs en la ciudad de Bogotá; a través de la cual busca “*analizar los factores que condicionan la incidencia de las OPD en el desarrollo de Políticas Públicas de Atención a Población Desplazada por la Violencia en Bogotá*”. Establece tres variables para su estudio: a) estructura y dinámica de las OPDs estudiadas b) la participación y sus mecanismos, formas y niveles; c) el contexto en el que se desenvuelven y actúan las OPD. Su estudio plantea como objetivos específicos la caracterización de las OPD en términos de estructura interna, el análisis de las dinámicas en los espacios de participación para las OPDs en Bogotá, (frente al grado de interlocución y concertación entre las ODPs y las instituciones territoriales responsables de la atención) y finalmente el análisis de los factores que afectan la incidencia política de las OPDs en la definición de la política pública creada para responder a esta situación.

Para desarrollar sus objetivos de investigación, Muñoz realizó dieciocho entrevistas abiertas semiestructuradas a tres grupos diferenciados de actores: a) Representantes de 15 OPDs, b) una entrevista a un representante de la Defensoría del pueblo. c) entrevistas a representantes de ONGs que trabajan el tema: CODHES y MENCOLDES (2). Para el procesamiento de la información, la autora utilizó la técnica de análisis de contenido y la triangulación por tipo de fuente y actores relevantes.

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 entrevistados, “*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.*”<sup>19</sup>. Estas limitantes obedecen a:

---

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 67.

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 permite que sea cuestionada su representatividad y limitada su credibilidad.
  
2. Factores relacionados con las formas de participación: en general los representantes de las OPDs entrevistadas 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”<sup>20</sup>.*

El estudio de Muñoz si bien visibiliza 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 describe por qué a pesar de esos limitantes las personas continúan participando, y dialogando con las autoridades estatales en los escenarios formales creados para ello. Tampoco aborda a profundidad como se crearon estos espacios de interlocución y 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 que van más allá de explicaciones relacionadas con la falta de voluntad política.

---

<sup>20</sup> Ibid., p. 68.

Finalmente encontramos varios estudios enfocados en el análisis de procesos organizativos de población desplazada desde una perspectiva étnica, entre ellos, la investigación desarrollada por Rosa Ana Abadía Urrutia y Luz Jessely Ferrer Salcedo, en el artículo titulado “*Sistema organizativo de la población desplazada asentada en Quibdó Choco (2007)*”<sup>21</sup>. Las autoras intentan describir los procesos, características y dinámicas organizacionales de la población desplazada asentada en Quibdó, también esbozan la evolución y los medios no violentos utilizados por éstas para visibilizar sus problemáticas y buscar soluciones. Describen brevemente la conformación de diversas organizaciones y comités (La Asociación De Desplazados Afrocolombianos del Chocó, Comité de Desplazados, Gestión y Veeduría Departamental Cascorba (CODGVD) y Asociación 2 de Mayo), que lideraron acciones como: la toma de establecimientos públicos, actividades de orientación y atención a población en condición de desplazamiento, elaboración y actualización de censos, constitución de enlaces entre autoridades e instituciones del SNAIPD y la población afectada, la instauración de acciones de tutela, y derechos de petición.

Las autoras concluyen que a través de estas organizaciones las personas han logrado visibilizar esta problemática, ganar espacios ante la población receptora, y disminuir la clandestinidad en la que muchos asumían su condición de desplazados por miedo a ser estigmatizados. Los procesos organizativos también son un espacio en el que se pueden analizar las políticas en materia de atención y reparación.

---

<sup>21</sup> ABADÍA. Rosa Ana. FERRER. Luz Jessely. Sistema Organizativo de la población desplazada asentada en Quibdó- Choco. En: *Restablecimiento, Reparación y procesos organizativos de la población en situación de desplazamiento*. Fundación universitaria del Área Andina. Red Nacional de Investigadores REDIF. 2007. pp. 335-342. En este artículo se presenta un apartado sobre la investigación que adelanta el grupo de investigación en desplazamiento forzado de la Universidad Tecnológica del Choco titulada el desplazamiento forzado en el Chocó 1995-2005.

En esta misma línea, encontramos una investigación que también indaga por un proceso organizativo de comunidades afro desplazadas, asentadas en el municipio de Soacha, el estudio de Juan Guillermo Alba Garzón, titulado “*Trayectoria de reconstrucción de ciudadanía de Comunidades Negras Desplazadas en Soacha*”<sup>22</sup>. El autor centra su atención en el marco del proceso de construcción y ampliación de ciudadanía étnica, a partir del caso de la Asociación de Afrocolombianos Desplazados (AFRODES) en el municipio de Soacha. El autor 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 a nivel internacional, tienen efecto en el ámbito nacional, constituyéndose lo que teóricamente se denomina —el efecto boomerang.

Finalmente, la investigación doctoral de Osorio<sup>23</sup> analiza las tendencias del desplazamiento forzado para la década del noventa teniendo en cuenta tres aspectos: caracterización general de hogares desplazados, dinámicas territoriales que se dan en los flujos del desplazamiento forzado y las expresiones de acción colectiva que surgen con el desplazamiento. En este último aspecto centra parte de su investigación en el análisis de organizaciones y acciones de población desplazada en Bogotá y Córdoba. Aborda Bogotá como escenario central de migraciones forzadas, aquí se analiza una toma realizada por población desplazada de las instalaciones de la Cruz Roja internacional y dos análisis de caso, el primero sobre la organización de población desplazada AFRODES y el segundo sobre una empresa asociativa de trabajo de población desplazada. Finalmente, la autora aborda la región de Córdoba, zona azotada por el arrasamiento del movimiento campesino, sindical y obrero, permeada por la acción

---

<sup>22</sup>ALBA. Garzón. Juan Guillermo. *Trayectoria de reconstrucción de ciudadanía de Comunidades Negras Desplazadas en Soacha*. Universidad Nacional de Colombia Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. Maestría en Estudios Políticos. Bogotá 2008.

<sup>23</sup> OSORIO. Flor Edilma. *Territorialidades en suspenso. Desplazamiento forzado, identidades y resistencias*. CODHES. Bogotá. 2009.

primero de la guerrilla del EPL y luego de los paramilitares que han generado desplazamientos forzados. Aquí recoge la experiencia de ASOPRODES una organización de población desplazada del sur de Córdoba y la experiencia de Villamadeira un asentamiento urbano que se organiza como Iglesia evangélica, luego como organización social. Las categorías conceptuales que enmarcan en el proceso de investigación de la autora son la acción colectiva, el territorio y la identidad, las cuales le permiten indagar por el patrimonio social, las rupturas y continuidades que se generan en las vidas de quienes han sido víctimas del desplazamiento forzado.

De las investigaciones descritas anteriormente se constata que hay un interés relativamente reciente y creciente por investigar sobre 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 (Osorio, 2006 y Ortega, 2005); sobre la construcción de identidad en dichos procesos organizativos en Cali (Rodríguez y Gómez, 2007), en Bogotá y Córdoba (Osorio 2009); sobre la incidencia política de las OPDs 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).

Si bien se ha avanzado en la visibilización e indagación de este tema, los estudios son pocos, y hoy 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 y cualitativos sistemáticos sobre las organizaciones de población desplazada en el país, si bien existe el Directorio Progresivo de OPD de Acción Social, este se limita a registrar las organizaciones de las que tiene conocimiento a manera de base de datos, pero no hace de este un objeto de conocimiento. De otra parte, no se ha profundizado en las diferencias y semejanzas de esas organizaciones a nivel regional o nacional, 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, temporales, 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 a nivel municipal, regional y nacional*. No se han realizado estudios que indaguen por la acción del estado para regular y promover la participación de la PD, de hecho existe un vacío de conocimiento sobre aquellos cambios en la normatividad, y la creación de los diseños institucionales que regulan el tema de la participación de éstas poblaciones, y si esos diseños institucionales promueven o dificultan la incidencia política que persigue la PD. Tampoco se ha indagado por la articulación entre las estructuras de participación locales y las nacionales de población desplazada, y entre éstas y las entidades nacionales encargadas de ejecutar la política pública - cuestión fundamental para entender de qué manera ascienden las demandas locales de éstas poblaciones a los niveles centrales de decisión como el Sistema Integral de Atención a la Población Desplazada (SNAIPD) y cuáles son los temas y escenarios de tensión entre las autoridades y las OPDs, aspectos que permitirían aproximarnos al tema de la incidencia política de éstas organizaciones.

Teniendo en cuenta lo anterior, el presente estudio busca, a partir del análisis de caso de la Mesa Municipal de Fortalecimiento de Organizaciones de Población Desplazada de Soacha, indagar por aspectos fundamentales que constituyen vacíos de conocimiento actuales: 1) aquellos diseños institucionales que regulan el sistema de participación de PD en las instancias encargadas de diseñar y ejecutar la política y de qué manera esos diseños limitan su incidencia política 2) otros factores asociados a la dinámica organizacional de las OPDs y del contexto de violencia que limitan el logro de sus objetivos 3) describir las estructuras

organizativas que posibilitan la movilización de la mesa de OPDs de Soacha, los procesos enmarcadores que le dan sentido a sus acciones que les permiten orientar su interlocución con el estado y articularse en procesos organizativos más amplios. En el siguiente capítulo se presentan los referentes teóricos que tomo como base para el desarrollo de la investigación.



## CAPÍTULO 2. REFERENTES CONCEPTUALES - MARCO TEÓRICO.

A continuación se presentan los principales referentes conceptuales que orientaron la investigación articulados en tres ejes: en primer lugar referidos a la acción colectiva contenciosa, en segundo lugar referidos a la participación y organización de población en condición de desplazamiento forzado; en tercer lugar referidos a las condiciones que limitan el impacto de la movilización social de sectores populares o empobrecidos.

### 2.1 ACCIÓN COLECTIVA CONTENCIOSA

Sidney Tarrow 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”*<sup>24</sup>.

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, justicia, reparación y garantías de no repetición frente a las violaciones de los DDHH de las que han sido víctimas, y 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 1) los perpetradores de los hechos que generaron el desplazamiento y que promovieron el despojo de tierras; 2) para los actores de las elites económicas y políticas aliados de estos perpetradores y 3) para los

---

<sup>24</sup> TARROW. Sidney. El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política. Alianza editorial. Madrid. 1997.

gobiernos locales y entidades nacionales sectoriales que han sido calificados por la Corte Constitucional como negligentes frente a la 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 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*”<sup>25</sup>. Teniendo en cuenta lo anterior, la acciones desarrolladas por las organizaciones de población desplazada en el municipio de Soacha y que se describe en esta investigación 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 OPDS que se ha generado en los últimos años (2006-2010) 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 en lo local y lo nacional (ver capítulo 3).

Tarrow plantea que el poder de los movimientos se evidencia cuando los actores se organizan en torno a objetivos y solidaridades comunes para enfrentarse a sus antagonistas sociales en este sentido plantea que los movimientos sociales constituyen “*desafíos colectivos planteados por personas que comparten objetivos comunes y solidaridad en una interacción mantenida con las elites, los oponentes y las autoridades*”<sup>26</sup>. Sin embargo 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

---

<sup>25</sup> Ibid., p. 20.

<sup>26</sup> Ibid., p. 21.

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”*<sup>27</sup>. En este sentido, señaló los cambios en el sistema político que crean oportunidades y aperturas para la movilización, las redes sociales, organizaciones y estructuras facilitan la movilización y los marcos compartidos de significado en torno a símbolos y reivindicaciones compartidas: *“el razonamiento es que los cambios en la estructura de las oportunidades políticas crean incentivos para las acciones colectivas. La magnitud y duración de las mismas dependen de la movilización de la gente a través de las redes sociales y en torno a símbolos identificables extraídos de marcos culturales de significado”*<sup>28</sup>.

Tarrow (1997), McAdam, McCarthy, Mayer Zald (1999) y otros estudiosos de la teoría de acción colectiva contenciosa han desarrollado importantes avances teóricos en torno a éstas categorías que pueden llevar a las personas a movilizarse en procesos de acción colectiva:

1. **La estructura de oportunidades políticas EOP** se refiere a aquellos cambios en el sistema que pueden ser percibidos por los actores como oportunidades o amenazas para la acción<sup>29</sup>. Los cambios más destacados de la EOP surgen de la apertura de acceso al poder, de los cambios de

---

<sup>27</sup> Ibid., p. 39-48.

<sup>28</sup> Ibid., p. 25.

<sup>29</sup> MCADAM, Doug; MCCARTHY John y ZALD Mayer, “Oportunidades, estructuras de movilización y procesos enmarcadores: hacia una perspectiva sintética y comparada de los movimientos sociales”, en: McAdam, Doug; John McCarthy y Mayer Zald. *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*. Editorial Istmo. Madrid, 1999.

alineamientos gubernamentales, de la disponibilidad de aliados influyentes, y de las divisiones dentro de las elites y entre las mismas<sup>30</sup>. La EOP hace referencia a *“dimensiones consistentes –no necesariamente formales, permanentes o nacionales- del entorno político que fomentan o desincentivan la acción colectiva entre la gente. 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”*<sup>31</sup>.

2. **Las estructuras de movilización:** se refiere 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 en realidad se parecen mucho más a una especie de maraña entrelazada de pequeños grupos, redes sociales y conexiones entre todos ellos”*<sup>32</sup>. Entonces la pregunta que surge es ¿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”*<sup>33</sup>.
  
3. **Procesos enmarcadores:** hacen referencia a los significados compartidos a través de los cuales la gente define la situación injusta que los lleva a la movilización. David Snow los define como esfuerzos realizados por grupos

---

<sup>30</sup> Tarrow, Op., cit., 39-50.

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 39-49.

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 56.

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 54.

de personas en orden a construir formas compartidas de considerar el mundo y a si 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.

No obstante lo anterior, McAdam, Tilly y Tarrow (2005) plantean que la agenda clásica de investigación basada en esas categorías tiene algunas limitaciones y proponen replantear algunos aspectos importantes<sup>34</sup>:

- En lugar de contemplar las estructuras de oportunidades y restricciones políticas como factores estructurales objetivos, las consideran como algo sujeto a atribución. Tanto las oportunidades como las amenazas - estimularán o inhibirán la movilización solo si son percibidas como tales, por ello son objetos de atribución por parte de quienes deciden movilizarse o no.
- En lugar de apuntar a las estructuras de movilización preexistentes centran su atención sobre la apropiación activa de los enclaves u organizaciones para la movilización. Las estructuras de movilización pueden ser preexistentes o creadas en el curso de la contienda, no obstante, necesitan ser apropiadas como mecanismos de lucha. *“La apropiación social es un*

---

<sup>34</sup>McAdam. Doug. TARRROW, Sídney. TILLY. Charles. Dinámica de la Contienda Política. Hacer. S, L. Barcelona. España, 2005. p. 8.

*segundo mecanismo que a veces permite superar los déficits organizativos a poblaciones oprimidas o pobres en recursos*<sup>35</sup>.

- Pasan de limitar el enmarcamiento como una herramienta estratégica de los líderes del movimiento, y amplían su visión para incluir en dichos procesos la construcción interactiva de las disputas entre los desafiantes, sus oponentes, los elementos del Estado, las terceras partes, y los medios de comunicación.
- Finalmente más que centrarse en el origen de la movilización se centran en el proceso de movilización en general; de los repertorios transgresivos pasan a la acción colectiva innovadora. Los actores innovan a partir de repertorios heredados y a menudo incorporan formas rituales de acción colectiva y las combinan con innovaciones de enclaves, sentidos y formas de acción que responden a sus conexiones con sus objetivos, con actores estratégicos y con autoridades públicas<sup>36</sup>.

Algunos de éstos aspectos se concretaron en la presente investigación relacionados con la normatividad y la creación de diseños institucionales para promover la partición de la PD (**EOP**); por las estructuras de movilización que les posibilitaron participar, organizarse e inclusive dialogar con el estado en la lucha por la exigibilidad de sus derechos a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición (**estructuras de movilización**) y por aquellos objetivos, reivindicaciones, discursos y símbolos que enmarcaron su proceso de acción colectiva (**procesos enmarcadores**).

---

<sup>35</sup> *Ibíd.*, p. 48.

<sup>36</sup> *Ibíd.*, p. 53.

## 2.2. ORGANIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN DE PERSONAS QUE HAN VIVIDO EL DESPLAZAMIENTO FORZADO.

### ***Sobre la noción de desplazado***

Según la Ley 387 de 1997 un desplazado interno se define como *“Toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público”*<sup>37</sup>. Esta noción jurídica ha sido considerada como un logro pues a través de ella el estado colombiano otorgó el reconocimiento jurídico de quienes han sido víctimas del desplazamiento forzado y mediante esta ley adquiere la obligación de prevenir y atender esta problemática.

Pero además de ser una noción jurídica que implica entonces el reconocimiento del desplazamiento forzado como una violación contra los derechos humanos se ha convertido en una categoría para clasificar la experiencia de la gente. Vargas et al (2009) señalan que diferentes actores académicos y de organizaciones sociales, han criticado el uso de la palabra “desplazado o desplazada”, para referirse a las personas que han vivido esta situación, porque reduce la experiencia subjetiva e histórica de un sujeto a la sola experiencia del desplazamiento forzado; puede generar efectos estigmatizadores sobre estas comunidades e impactos en el auto reconocimiento de estas personas, en el

---

<sup>37</sup> Congreso de la República de Colombia. Ley 387 de 1997 Artículo 1.

reconocimiento que los demás hacen de ellos y en los tipos de intervenciones que se construyen para responder ante esta problemática<sup>38</sup>.

En esta misma línea, la Corporación Región a propósito de las percepciones e imaginarios en torno a la población que ha vivido el desplazamiento forzado, en la investigación *“Miedo y Desplazamiento. Experiencias y Percepciones”*, indagó por las percepciones que tienen los funcionarios públicos sobre esta población a través de dos preguntas ¿quiénes son los desplazados? y ¿cómo se interpretan desde estas percepciones las políticas públicas? Ellos concluyeron que son seis las imágenes sobre las que circulan las percepciones: campesino, parásito, bárbaro, depredador, sujeto problema y sujeto resistente de la guerra. Frente a estas representaciones sociales los investigadores plantean que *“teóricamente, el desplazamiento no constituye o no debería constituir una identidad. Por eso decimos las personas no son desplazadas; han vivido el desplazamiento forzado y esto, lo sabemos, marca sus vidas para siempre. Pero no son una masa homogénea con la que se puedan realizar ejercicios clasificatorios para aprehenderlos en su supuesta esencia identitaria. No obstante, lo que nos permite concluir la aproximación a estos imaginarios es que justamente en la manera como han sido reconocidos socialmente les han sido imputadas identidades que oscilan entre la peligrosidad y el sufrimiento, todas ellas claramente simplificadoras y discriminatorias”*<sup>39</sup>.

Además de lo anterior, Vargas y otros constatan - como las personas que han vivido el desplazamiento forzado - caen en una paradoja al momento de definirse o no bajo esta categoría, pues se ven en la obligación de adaptarse a ella para poder acceder a los bienes y servicios de las instituciones. En este sentido, retoman los planteamientos de Escobar (1998), sobre el condicionamiento que

<sup>38</sup> VARGAS, Jenniffer. VÉLEZ, Johnny. La Consolidación de vínculos vitales. Una perspectiva de acompañamiento psicosocial. Conferencia Episcopal. Secretariado Nacional de Pastoral Social. Bogotá. 2009. P. 33.

<sup>39</sup> JARAMILLO, Ana María, VILLA, Martha Inés y SÁNCHEZ, Luz Amparo. *Miedo y Desplazamiento. Experiencias y Percepciones*. Corporación Región. Medellín, 2004. p. 224.



generan las categorías para obstaculizar o posibilitar el acceso a los recursos; de este modo-, la gente tiene que ajustarse a la categorización para tener “éxito” en sus relaciones con la institución.

*“Un mecanismo clave para operar aquí es que toda la realidad de una persona queda reducida a un único rasgo o característica, la persona se convierte en un caso. Rara vez se entiende que el caso es más un reflejo de la forma en que la institución construye “el problema”. Las categorías son inventadas y mantenidas por las instituciones sobre una base continua, como parte de un proceso en apariencia racional que es fundamentalmente político [...] Todo el proceso provoca efectos devastadores sobre los grupos catalogados – convertidos en estereotipos, normalizando o fragmentando la experiencia de la gente”<sup>40</sup>.*

Teniendo en cuenta el desarrollo anterior, en la investigación se opta por no hacer uso de la palabra “Desplazado” para dar cuenta de los actores – sujetos de esta investigación, sino “personas que han vivido el desplazamiento forzado” anteponiendo la palabra persona buscando no minimizar su experiencia subjetiva e histórica, y para dar cuenta del reconocimiento de su dignidad en tanto seres humanos. Estas personas son concebidas ante todo como sujetos de derechos, ciudadanos y ciudadanas. No obstante lo anterior, el término “Organizaciones de Población Desplazada” (ODPs) si se mantiene pues son narradas y reconocidas de ésta forma tanto por los líderes y participantes de estas organizaciones, cómo por los actores estatales que dialogan con ellas.

### ***Organización y participación.***

#### **Organización**

Las organizaciones de población que ha vivido el desplazamiento forzado OPDs se han convertido en mecanismos a través de los cuales éstas poblaciones se

---

<sup>40</sup> ESCOBAR, Arturo. *La Invención del Tercer Mundo: Construcción y Deconstrucción del Desarrollo*. Vitral: Norma, 1998. P 31.

unen para exigir la reivindicación de los derechos que les han sido vulnerados por el conflicto armado y el desplazamiento, para ser reconocidos como interlocutores válidos, y como ciudadanos que buscan la restauración de su dignidad.

La organización se entiende como *“toda forma de agrupación social, con estructura racional y con características específicas que se crea para solucionar problemas comunes. Esta se da, cuando los miembros de una comunidad interesados en solucionar los problemas que tienen se reúnen voluntariamente y deciden participar activamente en la búsqueda de soluciones, con este fin proponen las acciones que consideren necesarias para lograr los objetivos, dándoles un orden y asignándoles los recursos necesarios”*<sup>41</sup>.

Pero las personas que deciden organizarse y participar además de compartir necesidades, problemas o intereses comunes también pueden compartir un sistema de normas, una estructura para operar, y unas acciones coordinadas. En este sentido, Torres Carrillo desde una perspectiva sociológica plantea que las organizaciones sociales son *“colectividades instituidas con miras a objetivos definidos, un orden normativo propio, unos rangos de autoridad y unos sistemas de acción coordinados”*<sup>42</sup>. Para el autor las organizaciones pueden construirse como actores sociales y políticos que reclaman derechos colectivos, y cuya intencionalidad política no consiste en tomar el poder sino *“en construir poder desde todos los espacios sociales, entendido como proyecto alternativo y articulación colectiva, como capacidad para gestar y desarrollar proyectos viables que se consideran legítimos en función de sus ideales y principios, de generar*

---

<sup>41</sup> MONTOYA. C. Gloria. ZAPATA. L., Cecilia. CARDONA., R. Bertha. Diccionario especializado de Trabajo Social. Universidad de Antioquia. Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, Escuela Interamericana de Bibliotecología, Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanas CISH, Centro de Investigaciones en Ciencias de la Información CICINF. Medellín. 2002. p. 98.

<sup>42</sup> TORRES C. Alfonso. Movimientos sociales, organizaciones populares y constitución de sujetos colectivos. Reconstruyendo el vínculo social. Bogotá: Undad, 2002. p. 206.

*nuevos esquemas de participación y organización que fortalezcan la capacidad de la población para enfrentar eficazmente sus problemas*<sup>43</sup>.

Además de lo anterior, las organizaciones pueden compartir ideales, principios y sentidos en aras de construir una identidad como sujeto colectivo. Para Rodríguez y Gómez (2007), las organizaciones son a la vez *“realidades estructurales objetivas y construcciones culturales intersubjetivas, son un sistema cultural, un orden de significados y prácticas simbólicas compartidas, que definen su identidad organizacional”*<sup>44</sup>.

Teniendo en cuenta las definiciones anteriores se destacan varios aspectos relevantes de la manera en que se comprende la organización: por un lado su carácter de construcción social e intersubjetiva en el que se encuentran diferentes individuos que comparten intereses y objetivos, que construyen un orden normativo y un sistema de acción que les permite operar. También se resalta las diferentes relaciones que puede establecer con otros actores y con el Estado en la búsqueda de satisfacción de sus problemas, necesidades, o intereses compartidos colectivos. Finalmente, su carácter como sujetos sociales y políticos que recrean poderes desde los escenarios en los que actúan y desde las relaciones que establecen.

Las organizaciones de población desplazada OPDs pueden ser de diferente nivel: local regional o nacional, y en muchos casos buscan, además de la reivindicación de sus derechos vulnerados, componentes de tipo étnico o de género; éstas organizaciones desarrollan diversos tipos de acción colectiva que van desde acciones de hecho, acciones de negociación, concertación, hasta la radicación de acciones legales de obligatorio cumplimiento por parte de las entidades estatales.

---

<sup>43</sup> TORRES C. Alfonso. Identidad y política de la Acción Colectiva. Organizaciones populares y luchas urbanas en Bogotá. 1980-2000. Universidad Pedagógica Nacional. Bogotá. 2007., p. 225.

<sup>44</sup> RODRÍGUEZ. Alba Nubia. GÓMEZ, Sheila Andrea. Organizaciones Sociales de Personas en situación de desplazamiento; Identidad y ciudad. Op, Cit. p. 258.

## Participación

En sintonía con el concepto de organización, se encuentra el de la participación como mecanismo o proceso a través del cual las organizaciones actúan para conseguir lo que desean. En este sentido, **la participación** se define como *“una forma de intervención social que le permite a los individuos reconocerse como actores que al compartir una situación determinada tienen la posibilidad de identificarse a partir de intereses, expectativas y demandas comunes y que están en capacidad de traducirlas en formas de actuación colectiva con una cierta autonomía frente a otros actores sociales y políticos”*<sup>45</sup>. Se plantea que el término también alude a la facultad que tiene una persona de intervenir con poder decisivo en los asuntos que le competen tanto a escala individual como colectiva.

Desde un enfoque sociológico Velásquez (2003) define la participación como *“un proceso a través del cual distintos sujetos individuales y colectivos, en función de sus respectivos intereses y de la lectura que hacen de su entorno, intervienen en la marcha de los asuntos colectivos con el fin de mantener, reformar o transformar el orden social y político”*<sup>46</sup>.

Teniendo en cuenta lo anterior, las OPDs se han convertido en espacios a través de los cuales estas poblaciones actúan para buscar respuestas estatales frente a la vulneración de sus derechos, ejercen presión y visibilización de su problemática, buscan incidir en el destino público que los afecta, a su vez constituyen un espacio de apoyo para las personas que llegan desplazadas a las comunidades receptoras y son un mecanismo a través del cual las personas participan y dialogan con actores estatales y no estatales en relaciones de conflicto, negociación, articulación, etc.

---

<sup>45</sup> MONTOYA. C. GLORIA. ZAPATA. L., Cecilia. CARDONA., R. Bertha. Op, Cit. p. 100.

<sup>46</sup>VELÁSQUEZ, Fabio. GONZÁLEZ. Esperanza. La planeación participativa en Bogotá. Corona, Bogotá. 2003 p. 2.

Dicha interlocución tiene lugar en diversos espacios como los comités territoriales de atención a la PD, y las mesas temáticas de prevención y protección, atención humanitaria y estabilización socioeconómica, que se han venido creando a partir de las sentencias y autos que ha emitido la Corte Constitucional en los que exige la participación de las OPDs, con el fin de hacer seguimiento y evaluación a la política y generar procesos de participación efectiva<sup>47</sup>, dichos espacios se abordan en el capítulo 3.

### **2.3. CONDICIONES QUE LIMITAN EL IMPACTO DE LA MOVILIZACIÓN SOCIAL DE SECTORES POPULARES O EMPOBRECIDOS.**

Piven y Cloward<sup>48</sup> se interesaron por investigar aquellos factores que limitan el alcance o impacto de la movilización social de sectores populares o pobres, por ello indagaron por las fuerzas y condiciones institucionales que hacen posible la conformación de los movimientos sociales, que establecen las formas que éstos adquieren, y que también determinan las respuestas que dan las elites a dichas protestas. Para estos autores es importante preguntarse por qué los movimientos de personas pobres, que no tienen acceso a la institucionalidad del poder, a veces consiguen lo que quieren y logran forzar concesiones por parte del gobierno que mejoran su calidad de vida, y por qué en otras ocasiones no lo logran y son ignorados y/o reprimidos<sup>49</sup>.

---

<sup>47</sup> Decreto Numero 250/05: 28.

<sup>48</sup> PIVEN, Francés. CLOWARD Richard. Poor people's movements. Why they succeed. How they fail. Vintage books. New York. United States. 1979. p. 4.

<sup>49</sup> Piven y Cloward analizaron los movimientos de sectores pobres que emergieron en Estados Unidos a mediados del siglo XX. Específicamente estudiaron las protestas que se generaron durante los años de la depresión (realizadas por los trabajadores industriales y los desempleados), y también la protesta del movimiento de derechos civiles que tuvo lugar después de la segunda guerra mundial. Los autores a través de su investigación abrieron la pregunta por las limitaciones y posibilidades del poder de los pobres en las instituciones políticas de los EEUU.

### ***El contexto da forma y determina la movilización***

Los autores argumentan que la protesta aparece por el descontento ante cambios sociales, económicos, políticos, culturales, que hacen que la gente sienta y crea que los arreglos sociales, las reglas de juego formales e informales, los roles o determinadas circunstancias, que ordinariamente son percibidos como justas e inmutables, comiencen a ser percibidos como injustas, que son susceptibles de ser transformadas y que ellos pueden actuar de alguna forma en dicha transformación.

Piven y Cloward señalan que la protesta de los sectores pobres llega a tener influencia y forzar respuestas de los políticos o de los líderes electorales cuando logra constituir una amenaza, por la inestabilidad y la polarización que puede crear. Cuando la gente está indignada y se moviliza por sentimientos, concepciones y valores que no son fácilmente apaciguables, su desafío puede escapar de los límites establecidos por las normas políticas del sistema representativo electoral. De hecho, su rebelión puede parecer como caótica desde la perspectiva de la política convencional, pero no es así, es un comportamiento político estructurado. Sus acciones son intencionadas y pueden llegar a ser poderosas.

Pero, la protesta no es del todo una cuestión de libre elección, *“no está libremente disponible para todos los grupos en todo momento, y muchas veces, no está disponible del todo para los grupos de clases bajas. Las ocasiones en las que la protesta es posible entre los pobres, las formas que debe tomar, así como el impacto que puede tener, están delimitadas por la estructura social en formas que usualmente disminuye su alcance y su fuerza”*<sup>50</sup> Las limitaciones, las oportunidades y las formas de la protesta son formadas y determinadas por las

---

<sup>50</sup>Ibíd., p. 4.

condiciones sociales, culturales e institucionales, por el contexto en el que la gente vive y trabaja; la experiencia cotidiana de la gente es la que da forma a sus reclamos y agravios, establece la medida de sus demandas, señala el punto de sus objetivos, de su indignación y su ira. La experiencia concreta de privación y opresión dentro de un sector, es una experiencia que moldea su descontento y los objetivos de su lucha. Los roles institucionales determinan las oportunidades estratégicas del desafío; y los métodos que mejor se ajustan a sus condiciones, o que son conocidos, serán aquellos que los manifestantes adopten para llevar a cabo la protesta<sup>51</sup>. En suma Los movimientos constituyen una reacción contra determinadas fuerzas históricas y sociales, pero a su vez están limitados por ellas.

### **Respuestas y condiciones que limitan el impacto de la protesta**

Para Piven y Cloward las respuestas de las elites y del estado no se forman de manera significativa por las demandas de los líderes y organizadores, ni por la estructura formal, o la organización formal de los pobres. La influencia de los pobres sobre la política es el resultado de la protesta masiva y de las consecuencias disruptivas de la protesta. El desafío consiste en llegar a obstruir roles y reglas establecidas y en generar verdaderas disrupciones institucionales. De esta idea tomo distancia como señalaré más adelante.

Para estos autores 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 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

---

<sup>51</sup>En la protesta la gente se rebela contra determinados actores, y sus reglas de juego, por medios que conocen o que son adecuados para ellos. Por ejemplo, los campesinos que luchan por el acceso a la tierra y se levantan contra la acción terrateniente pueden preferir tomas y recuperaciones de tierra, mientras que los obreros manuales pueden preferir la huelga o los plantones.

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<sup>52</sup>.

Además, las respuestas de las elites y los políticos a los perturbadores varían dependiendo de las condiciones electorales. Por lo general, durante los períodos de estabilidad, los políticos y las elites tienen tres opciones cuando se producen protestas: que sean 1) ignoradas, 2) reprimidas o 3) conciliadas. 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 afectados de manera significativa<sup>53</sup>.

En momentos de inestabilidad política o de cambios económicos, sociales y culturales cuando el gobierno no se encuentra en la capacidad de ignorar la protesta o está poco dispuesto a arriesgarse al uso de la violencia, tratará de disminuir la intensidad del desafío o negociar con los manifestantes y en su intento puede emplear diversas formas: 1) los políticos intentarán presionar a las elites y al estado para que otorguen varias de las concesiones que solicitan los manifestantes y de esta forma remediar sus demandas más inmediatas, aunque modestas las concesiones realmente pueden convertirse en un aliciente para pacificar la protesta. 2) buscarán disminuir la intensidad de la protesta canalizando

---

<sup>52</sup> *Ibid.*, p. 25.

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 27-28.



la indignación y la energía de los manifestantes buscando que estos actúen por medios o mecanismos más institucionales, en todo caso no disruptivos 3) pueden intentar cooptar a los líderes u organizadores de la protesta mediante el otorgamiento de prebendas, incentivos, etc. 4) mediante estrategias comunicativas intentar disminuir la simpatía que diversos sectores pueden sentir hacia el movimiento y sus demandas.

Pero, según Piven y Cloward, rara vez, estas concesiones se dan sin trabas. Por lo general, son parte de medidas que intentan reintegrar a los movimientos en los canales institucionales de la política y atraer sus líderes a roles institucionales estables<sup>54</sup>. Los autores plantean que estos esfuerzos conciliatorios en los que se busca aliviar las quejas de los grupos descontentos, son publicitados con el fin de transmitir la imagen de un gobierno o de unas elites sensatas frente a las demandas de los sectores pobres. De persistir la protesta por parte de aquellos grupos que rechazan las concesiones ofrecidas, o que usan un método violento, es probable que los políticos las rechacen, cataloguen de manera peyorativa y sean objeto de represión estatal o de hostigamiento jurídico a través de los tribunales, y que las medidas coercitivas de este tipo ya no despierten la misma indignación entre los públicos más simpáticos después de que se ha evidenciado toda la estrategia del gobierno por mostrarse conciliador o sensato<sup>55</sup>.

Las respuestas del estado no solo buscan destruir la protesta sino transformar el clima político que la hace posible. Las concesiones a los manifestantes, el esfuerzo para ponerlos en el sistema, y en particular las medidas destinadas a posibles partidarios, todas estas estrategias buscan crear la imagen poderosa de un gobierno benevolente y sensible que responde a las quejas y resuelve los problemas. Esto disminuye sentimientos antagónicos de personas simpatizantes o favorables a las demandas de los movimientos y los mueve hacia posiciones mas

---

<sup>54</sup> *Ibid.*, p. 32.

<sup>55</sup> *Ibid.*, p. 31.

neutrales<sup>56</sup>.

Cuando los pobres ya no representan la amenaza de la obstrucción, ellos ya no ejercen influencia sobre los líderes políticos o las elites, entonces éstos pueden retractarse de algunas concesiones y mantener aquellas que no son incompatibles con sus intereses. Una vez implementadas algunas reformas pueden ser útiles para cerrar algunas fisuras institucionales. Lo que sugieren los autores es que los movimientos ganan lo que las circunstancias históricas les han facilitado para ser concedido en los momentos de verdadero desafío disruptivo.

### **¿Las organizaciones formales o el desafío disruptivo? peligros y posibilidades de la institucionalización.**

Como se mencionó anteriormente, los movimientos de sectores empobrecidos llegan a tener influencia y capacidad de forzar respuestas de los políticos o las elites cuando logran convertirse en una amenaza. En esos breves momentos en los que la gente está indignada y preparada para desafiar a las autoridades, es cuando las masas de los sectores populares pueden constituir una fuerza contra determinados arreglos institucionales y lograr sus reivindicaciones. Pero Piven y Cloward señalan que los líderes u organizadores de las protestas en raras ocasiones logran escalar ese momento y aprovechar lo que pueden conseguir con ese desafío disruptivo. Y no lo hacen porque están tratando de sostener las organizaciones o estructuras formales que han surgido antes o durante la protesta, en su convicción de que esas organizaciones se expandirán y se volverán poderosas. Esta convicción se basa en tres supuestos: Las organizaciones formales 1) hacen posible la coordinación de recursos políticos y económicos que miembros por separado no podrían hacer 2) permiten el uso estratégico e inteligente de esos recursos en un conflicto político, 3) garantizan la continuidad de la movilización del sector popular en el tiempo.

---

<sup>56</sup> *ibíd.*, p. 33.

Pero, para que esto sea efectivo los y las participantes de las organizaciones formales deben contribuir con una participación regular, disciplinada y continúa; el “éxito” depende de la capacidad de la organización de generar incentivos y sanciones a sus miembros y requiere la contribución de sus participantes. Bajo esta creencia, los recursos de la gente que participa y su acción disciplinada logrará que las elites realicen concesiones, que a su vez son necesarias para mantener y expandir la afiliación de los participantes en estas organizaciones. Los autores plantean que éste modelo no sucede en la práctica por una simple razón: no es posible obligar a las elites a dar concesiones y utilizarlas como recursos para sostener a las organizaciones formales de estos sectores pobres a través del tiempo. Los autores plantean que los líderes al ser atraídos por esta idea no aprovechan los momentos reales en los que la disrupción puede convertirse en un verdadero desafío, y sumado a esto, sostener en el tiempo una organización formal popular masiva requiere una gran cantidad de energía que estas personas de sectores empobrecidos no siempre pueden, ni están dispuestas a dar.

Los organizadores o líderes de la protesta fallan al no aprovechar las oportunidades dadas en los momentos de disturbio y con frecuencia actúan frenando la fuerza disruptiva; primero, porque sus acciones tienden a que la gente se aleje de las calles y se inscriba en procesos institucionales; segundo, porque las preocupaciones de los líderes se enfocan en conseguir prerrogativas para continuar la construcción de su organización. Es decir, en la búsqueda de recursos para mantener y expandir su organización, muchos de los líderes de sectores populares fueron expulsados inexorablemente a las élites en búsqueda de soportes materiales y simbólicos que las elites podrían proporcionar. Estas por su parte otorgaron esos recursos, ya que entienden que los líderes estaban más centrados en la organización y no en la capacidad de interrupción<sup>57</sup>.

---

<sup>57</sup>Piven y Cloward también estudiaron los líderes que crearon organizaciones formales vs líderes de los movimientos de derechos del sur de EEUU enfocados en coordinar movilizaciones o desafíos masivos, ellos

*“Ordinariamente las elites no apoyan los esfuerzos de las organizaciones populares o de sectores empobrecidos pero cuando la insurgencia se torna o parece ser incontrolable las elites responden y una de esas respuestas es cultivar esas organizaciones de sectores populares que emergen en esos periodos, ante esto disminuye cada vez mas el temor de las elites frente a estas organizaciones, sobre todo cuando comienzan a depender de su apoyo. Sin darse cuenta, los líderes y organizadores de movimientos de sectores populares actúan con el fin de facilitar los esfuerzos de las élites para canalizar las energía de las masas insurgentes hacia la política institucional creyendo todo el tiempo que están tomando el camino largo y arduo, pero seguro”<sup>58</sup>.*

Después de la movilización algunas organizaciones suelen desaparecer, ya no son útiles para aquellos que proveen los recursos necesarios para su supervivencia. O la organización persiste pero cada vez más subordinado a aquellos de los que depende. Otras de las pocas organizaciones que sobreviven, llegan a ser más útiles para aquellos que controlan los recursos de los que dependen los grupos empobrecidos que las organizaciones dicen representar.

**¿Por qué son importantes los planteamientos teóricos de Piven y Cloward para esta investigación de acción colectiva de población en condición de desplazamiento?** por varias razones 1) las personas que se movilizan son sectores altamente vulnerados y empobrecidos<sup>59</sup>; 2) sus reivindicaciones de

---

concluyen 1) que no fueron las organizaciones formales, sino el desafío masivo el que ganó en 1930 y en 1960 durante las luchas de los trabajadores industriales. Los trabajadores forzaron concesiones de la industria y del gobierno como resultado de su larga escalada de luchas disruptivas y los negros consiguieron concesiones como resultado de su desobediencia civil masiva. 2) los líderes de organizaciones formales eran más vulnerables a la oligarquía interna, el estancamiento y la integración externa con las élites, las organizaciones burocráticas que se desarrollaron dentro de estos movimientos en ocasiones tendieron a atenuar la militancia que era la fuente fundamental de influencia.

<sup>58</sup> *Ibíd.*, p. Xxii (introducción).

<sup>59</sup> la Comisión de Seguimiento a la política pública de atención a PD 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 A LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE DESPLAZAMIENTO FORZADO. Proceso Nacional de Verificación de los derechos de la población desplazada. Primer informe a la Corte Constitucional. Bogotá, 31 de Enero de 2008. Si bien la población que ha vivido el desplazamiento es heterogénea, en su gran mayoría son campesinos y personas pertenecientes a comunidades afro e indígenas quienes históricamente han sido objeto de múltiples exclusiones culturales, económicas, políticas y sociales. Ver BELLO, Martha Nubia. El desplazamiento forzado en Colombia: acumulación de capital y exclusión social. En: Conferencia regional

reparación y restitución se ha llegado a convertir en una amenaza para los intereses de determinados actores armados y elites que legalizaron los despojos y que promovieron los desplazamientos forzados; 3) han sido duramente reprimidos y violentados por causa de su lucha y objetivos reivindicatorios; 4) las elites y el gobierno han construido una serie de respuestas que invitan a la institucionalización de la acción colectiva de los y las líderes de la PD lo cuál ha posibilitado una interlocución permanente entre éstos y las autoridades a nivel local y nacional, pero se han convertido en escenarios desgastantes porque después de varios años de participación e interlocución no se han logrado las reivindicaciones estructurales que la PD desea; 5) Existe una apuesta de los líderes y las lideresas de PD en crear organizaciones que congreguen a esta población –OPDs-- y de buscar su permanencia en el tiempo, y al mismo tiempo una obligación del gobierno de brindarles condiciones, garantías y recursos para que estas actúen, lo anterior, ha generado tensiones al interior de las OPDS que expresan que el gobierno tiene que garantizar su derecho a la participación, pero su injerencia en las organizaciones ha sido tal que limita su autonomía e interfiere en sus dinámicas internas generando divisiones; 6) los y las líderes de la PD han optado por combinar distintas formas de acción colectiva, acciones de hecho y acciones que se inscriben en el marco de la participación institucional en los espacios que el estado ha creado para ello. Esto a su vez ha generado respuestas diferenciales por parte de las agencias del estado que han sido leídas o percibidas por las OPDs en ocasiones como oportunidad y en otras como amenaza para su acción. Si bien es cierto que las OPDs han realizado inmensos esfuerzos para permanecer organizadas a través del tiempo, también es cierto que por lo menos, en el caso de profundización de ésta investigación, su incidencia política ha sido limitada por las condiciones institucionales y sociales que describiré a lo largo del texto.

No obstante lo anterior, tomo distancia de algunos planteamientos de Piven y Cloward en los que afirman que el éxito depende de las amplias movilizaciones disruptivas en los que sectores empobrecidos logran constituirse en una verdadera amenaza o desafío para el estado. En el caso de esta investigación se señala que la función o razón de ser de las organizaciones de población en condición de desplazamiento no es únicamente constituir un desafío para el estado, sino que persiguen otros objetivos relacionados con convertirse en redes de apoyo para las personas desplazadas, realizar procesos de denuncia nacional e internacional sobre la violación de sus derechos humanos, desarrollar procesos de reconstrucción de memoria y resignificación de los hechos dolorosos para tramitar duelos y pérdidas, entre otros. Algunos de los cuales no dependen de las respuestas que pueda brindar el estado o cuyo papel no se agota en lo que puedan conseguir en una protesta masiva disruptiva.

De otra parte la naturaleza de sus demandas no se puede resolver con una sola batalla ganada, la solución de su problemáticas requiere cambios estructurales complejos y amplios por ejemplo de la solución del conflicto armado interno y del cese de los desplazamientos forzados por la violencia. Mientras la problemática continúe, las OPDs juegan un papel fundamental para denunciar las violaciones de derecho humanos y las infracciones al DIH, para acoger y orientar a la población desplazada que llega diariamente a los municipios, para favorecer procesos de acompañamiento psicosocial, para acompañar a las víctimas en su larga lucha por la justicia, la verdad y la reparación y para lograr la incidencia política que desean.

Un paso inicial de la ruta propuesta en esta investigación para entender factores que condicionan los procesos de incidencia y acción colectiva de OPDs en Soacha, es comprender de que manera los diseños institucionales creados por el estado para regular la participación de la PD determinan o condicionan dicha incidencia, aspectos que se abordan a continuación.

### **CAPÍTULO 3. DISEÑOS INSTITUCIONALES PARA REGULAR LA PARTICIPACIÓN DE LA PD QUE CONDICIONAN EL LOGRO DE SUS OBJETIVOS.**

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 poder lograr este objetivo se hace 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 OPDs e instituciones del estado a nivel municipal, departamental y nacional? ¿Cómo se crea la representación de población desplazada en las mesas temáticas a nivel municipal, departamental y nacional? ¿De qué manera la forma en que está concebido el Sistema Nacional de Atención Integral para la Población Desplazada SNAIPD influye en el impacto que tienen los escenarios y mecanismos institucionales de participación de la PD? ¿Cómo suben al nivel nacional y central las propuestas que hacen las OPDs en las mesas temáticas municipales y departamentales? ¿Cuáles son las dificultades o problemas que presentan en estos escenarios para garantizar la participación efectiva de la PD?

La respuesta a dichas preguntas permite formular una hipótesis: en los escenarios de planeación e interlocución entre las OPDs de Soacha y la administración municipal no se logran articular las reivindicaciones y propuestas estructurales realizadas por las OPDs 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 1) 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 (Sistema nacional de atención integral para la población desplazada) en el nivel central nacional. 2) Al no aplicarse de manera eficaz y pertinente los principios de concurrencia, subsidiaridad, 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<sup>60</sup>.

<sup>60</sup> Esta hipótesis aplica para municipios de categorías 2, 3, 4, 5 y 6. No para grandes ciudades como Bogotá, Medellín, 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. La Ley 617 de 2000 establece categorías para clasificar a los municipios de acuerdo al número de habitantes y al monto de ingresos corrientes de libre destinación en siete categorías, los municipios con más habitantes y con mayores ingresos corrientes de libre destinación son clasificados con categoría especial o categoría 1, entre menos habitantes e ingresos corrientes tengan serán clasificados en categorías menores hasta llegar a la categoría seis.

“Categorías municipios (Ley 617 de 2000)

Categoría	Habitantes		Ingresos corrientes de libre destinación *	
	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo
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 DDTTS-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. Soacha es un municipio categoría 2 desde el año 2004.



Hipótesis secundaria: diversas demandas y propuestas que las OPDs establecen en las mesas temáticas y en los comités territoriales de atención a la PD en el nivel municipal y departamental no son incorporadas de manera sistemática en los espacios de interlocución que tienen las OPDs nacionales con el CNAIPD (Consejo Nacional de Atención Integral para la Población Desplazada) 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 nivel 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)*”<sup>61</sup>. Teniendo en cuenta lo anterior, y a partir del proceso de observación participante desarrollado durante la investigación, sostengo que 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 ha actuado para regular e institucionalizar dicha participación ha generado efectos que han sido percibidos por varios actores de éstas OPDs como una amenaza frente a la incidencia que pueden llegar a tener en esos espacios.

Para resolver las dos hipótesis esbozadas anteriormente, presento en primer lugar una descripción general sobre los componentes de la política pública de atención a la población desplazada, 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 a

---

<sup>61</sup> GUTIÉRREZ. Francisco., Participación Ciudadana y Pobreza en Colombia. Departamento Nacional de Planeación DNP. Bogotá. Colombia. 2007 p. 23.

nivel local y nacional. Posteriormente esbozo algunas de las principales acciones implementadas por el gobierno para garantizar dicha participación y reflexiono sobre sus limitantes. Todo este recorrido para poder 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 éstas tienen con 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 PD Y SU TRANSFORMACIÓN A PARTIR DE LA SENTENCIA T-025.**

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>62</sup>, año en el que se elabora el primer documento gubernamental sobre el tema (Documento CONPES 2804: 1995) en el que se reconoció el desplazamiento forzado como una violación a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario y se definieron las bases para crear un Programa Nacional de Atención a la Población Desplazada.

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 Sistema Nacional de Atención

---

<sup>62</sup> El desplazamiento forzado por la violencia en Colombia ha sido un hecho histórico 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 fruto del conflicto armado, que requería un marco normativo propio para atender a las víctimas y garantizar su restablecimiento socio-económico. Ver: CONFERENCIA EPISCOPAL DE COLOMBIA. Derechos Humanos: Desplazados por la Violencia en Colombia. Investigación nacional sobre desplazamiento interno en Colombia que comprende el periodo entre 1985-1994. Bogotá: Kimpres, 1995.

Integral a la población Desplazada por la Violencia<sup>63</sup>, dicho sistema tiene como objetivos:

1. *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.*
2. *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.*
3. *Integrar los esfuerzos públicos y privados para la adecuada prevención y atención de las situaciones de desplazamiento forzado por la violencia.*
4. *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”<sup>64</sup>.*

Para posibilitar el funcionamiento del SNAIPD, la Ley 387 creó también el CNAIPD Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia,

---

<sup>63</sup> El SNAIPD, Sistema Nacional de Atención Integral de población Desplazada está integrado por 27 Entidades: Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Vicepresidencia de la República - PDDHH Y DIH, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio del Interior y de Justicia, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Comunicaciones, Departamento Nacional de Planeación, Defensoría del Pueblo, Servicio Educativo Nacional - Sena, Fonvivienda, Comisión Nacional de Televisión, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Banco Agrario, Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural - Incoder, Banco de Comercio Exterior de Colombia - Bancoldex, Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, Registraduría Nacional del Estado Civil, Instituto Nacional Medicina Legal y Ciencias Forenses, Superintendencia de Notariado y Registro, Fiscalía General de la Nación, Finagro.

<sup>64</sup> CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA. Ley 387 de 1997. Artículo 4.

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>65</sup>.

A partir de esta ley se conciben la prevención y protección, la atención humanitaria y el restablecimiento socio-económico como etapas o fases. En primer lugar, 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, asistir y proteger a la población desplazada y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas”*. Después de esta ayuda de emergencia se requiere generar el restablecimiento socio-económico de la población, en este sentido, la ley establece que el Gobierno Nacional *“promoverá acciones y medidas con el propósito de generar condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento en otras zonas rurales o urbanas”*<sup>66</sup>.

Actualmente 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

---

<sup>65</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; El 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 DH, 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 Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (ACCIÓN SOCIAL). Esta última entidad integró lo que antiguamente era la 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>66</sup> Congreso de la República de Colombia. Ley 387 de 1997.

derechos de esta población, como lo plantea Juan Pablo Franco Subdirector de atención a la Población desplazada de Acción Social.

*“Hoy 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>67</sup>.*

**FIGURA 1 COMPONENTES DE POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN A PD.**



Fuente: Pagina web de acción social. [www.accionsocial.gov.co](http://www.accionsocial.gov.co)

<sup>67</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 Abril de 2010.

¿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 como se llevó a cabo esta transformación de la política pública es necesario remitirnos a una serie de avances procedimentales y jurídicos cuyo hito se marca con la sentencia T-025 establecida por la corte constitucional en el año 2004 en la que 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”<sup>68</sup>.*

La Corte Constitucional<sup>69</sup> en la **sentencia T-025** de 2004 declaró un estado de cosas inconstitucional en relación a la situación de los derechos de la población en condición de desplazamiento forzado, lo que 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<sup>70</sup>. La corte constató que es deficiente e inadecuada la política del Estado en Materia de Desplazamiento forzado, existe una precariedad institucional y presupuestal para el desarrollo de dicha política y que existen acciones u omisiones estatales que configuran una

<sup>68</sup> UPRIMNY, Y. Rodrigo. Justicia constitucional y desplazamiento forzado en Colombia. Memorias del seminario nacional de derecho de ciudadanía y población en situación de desplazamiento. Ed Códice. Bogotá Octubre de 2004. p 84.

<sup>69</sup> La Corte es un organismo perteneciente a la rama judicial del Poder Público y se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Carta Política.

<sup>70</sup> UPRIMNY, Y. Rodrigo. Justicia constitucional y desplazamiento forzado en Colombia. Op. Cit. p. 84.

violación a los derechos constitucionales de la población en condición de desplazamiento<sup>71</sup>.

En este sentido, la corte constitucional determinó unos niveles mínimos de satisfacción de los derechos constitucionales de la población en situación de desplazamiento que deben ser satisfechos en cualquier circunstancia por las autoridades responsables: 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 auto-sostenimiento 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”.*<sup>72</sup>

Por esta razón, la corte constitucional en su interpretación de los derechos que deben ser garantizados por la constitución colombiana, le exigió al Gobierno tomar las medidas necesarias para garantizar el goce efectivo de los derechos de esta población, incluyendo el de la participación<sup>73</sup>.

---

<sup>71</sup> Ibid., p. 82. Ver Sentencia T-025 C.C., 2004.

<sup>72</sup> <http://www.corteconstitucional.gov.co/lacorte/Funciones.php>

<sup>73</sup> Las sentencias y autos de seguimiento proferidos por la corte constitucional tienen fuerza de control constitucional, es decir, la corte, en su condición de intérprete autorizado, establece las reglas

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 intentaron obligar al Gobierno Nacional (Primer mandato del presidente Álvaro Uribe Vélez) a destinar un presupuesto específico y mayor para la atención a la población desplazada.

La respuesta del gobierno nacional ante las exigencias de la corte constitucional, se orientó a tomar una serie de medidas correctivas, entre ellas, se destinó un presupuesto específico para la atención de PD, se expidió un decreto reglamentario con fuerza de ley para favorecer la creación de 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 operaran bajo objetivos comunes (este decreto no sustituye ni deroga la ley 387 de 1997), y se creó “La Guía de Atención Integral para la Población Desplazada por la Violencia en Colombia”.

El decreto 250 de 2005 ordenó crear un plan que permita “*establecer la política general del Gobierno y las líneas de acción para la prevención y la atención al desplazamiento forzado Interno en Colombia, que permita la restitución de los derechos y las obligaciones de las colombianas y los colombianos afectados por el mismo*”.<sup>74</sup> En el numeral seis “puesta en marcha del plan” este decreto estableció que la Red de Solidaridad Social (posteriormente Acción Social), como coordinadora del SNAIPD, asumiría el diseño del Plan Nacional.

---

jurisprudenciales sobre el alcance de las normas contenidas en la Constitución y por ello ordena al gobierno garantizar el goce efectivo de los derechos de acuerdo a las normas contempladas en la constitución. Pero la corte no legisla. Las leyes son establecidas por el legislativo (congreso) y por decretos con fuerza de ley establecidos por el ejecutivo (gobierno).

<sup>74</sup> Decreto 250 de 2005. En este decreto se establecieron como 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), unas líneas de acción estratégicas (acciones humanitarias, desarrollo económico local, gestión social y hábitat).



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 para la PD 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”*, ésta guía dirigida a funcionarios y PD 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. Lo anterior, sumado al significativo aumento de los recursos (el gobierno incrementó su presupuesto 5,2 veces entre el 2004 y el 2007 en relación con los cuatro años anteriores)<sup>75</sup> nos remite a un conjunto de cambios y avances en los estamentos gubernamentales para crear mayores condiciones en la atención a la población desplazada.

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 efectivo de los derechos de la PD”*<sup>76</sup>. En este sentido, la Corte Constitucional adoptó la batería de indicadores de GED (goce efectivo de derechos) en el auto 116 de 2008 como el

<sup>75</sup> ACNUR. Balance de la Política Pública para la atención integral al desplazamiento forzado en Colombia. 2004-2006 Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR Oficina para Colombia. Bogotá. Colombia. 2007. P. 41.

<sup>76</sup> ROMERO. Marco. Presentación del libro de PEDRAZA Betty. RESTREPO, Darío. Las entidades territoriales en la realización de derechos de la población desplazada. Limitaciones y posibilidades frente al estado de cosas inconstitucional. CODHES. Bogotá. 2009. p. 6.

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>77</sup>, y los informes gubernamentales 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, además muestra indicadores muy bajos respecto a generación de ingresos, y casi nulos respecto a restitución de tierras, restablecimiento socio-económico, reparación entre otros.<sup>78</sup>

Por estas razones la Corte Constitucional a través del auto N° 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 ACNUR señala *“no se percibe un impacto proporcional al esfuerzo efectuado, lo cual es una evidencia de que el problema no es solo de recursos,*

---

<sup>77</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 Luís 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 - DEJUSTICIA 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 (qepd), 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)

<sup>78</sup> COMISIÓN DE SEGUIMIENTO A LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE DESPLAZAMIENTO FORZADO. Proceso Nacional de Verificación de los derechos de la población desplazada. Primer informe a la Corte Constitucional. Bogotá, 31 de Enero de 2008. y Decimo primer informe 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. Bogotá 19 de Enero de 2009.

*sino que implica resolver de manera simultánea los problemas estructurales de la política*<sup>79</sup>.

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>80</sup>, el enfoque diferencial<sup>81</sup>, la articulación territorial<sup>82</sup> y la participación efectiva de la población desplazada en el seguimiento de la política pública<sup>83</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

<sup>79</sup> ACNUR. Balance de la Política Pública para la atención integral al desplazamiento forzado en Colombia. 2004-2006 Op. Cit.

<sup>80</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>81</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>82</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>83</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 a nivel 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.

relevancia a partir de los reclamos de la población en condición de desplazamiento, de las OPDs, y las organizaciones que las acompañan al exigir ser escuchadas y tener incidencia real en las decisiones que afectan el abordaje y los recursos que destina el estado para restituir sus derechos vulnerados.

A partir de éstas 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. En el ordinal tercero de la parte resolutive de dicha sentencia, dispuso *“c. 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”*<sup>84</sup>.

Además de lo anterior, a través del auto 178 de 29 Agosto de 2005, en el considerando once 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*

---

<sup>84</sup>Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004. Ordinal tercero.

*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”<sup>85</sup>.*

Adicionalmente la Corte Constitucional a través del auto 116 de 2008 adoptó la batería de indicadores de goce efectivo de los derechos de la población en condición de desplazamiento, los cuales constituyeron un mecanismo para medir si se garantizan dichos derechos. Allí se estableció como indicador 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 OPDs 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 OPDs 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 OPDs en las decisiones de política pública sobre desplazamiento forzado. Las sentencias y autos esbozados anteriormente constituyen un instrumento jurisprudencial del cual se valen las OPD para exigir ser escuchadas e incidir en las decisiones que toman los gobiernos locales y nacional para atender y regular esta problemática.

Los anteriores son los indicadores que permitirían verificar que se garantiza de manera efectiva el derecho de la participación de la población desplazada en el

---

<sup>85</sup>Corte Constitucional. Auto 178 de la Sentencia T 025/04, Considerando 11 numeral VIII.

diseño y seguimiento de la política pública y son éstos los que las OPDs reclaman con insistencia a los gobiernos locales y nacional. 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? es decir, ¿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 (instrumentos normativos que regulan la participación de la PD).***

Para dar cumplimiento a dichas exigencia el gobierno nacional estableció el decreto 250 de 2005, éste decreto es muy importante y marca un hito en la creación de escenarios y mecanismos institucionales de participación de la población desplazada porque creó cuatro mesas nacionales en el marco del Consejo Nacional de Atención a Población Desplazada, una por cada fase de intervención:

- Mesa Nacional de Protección y Prevención;
- Mesa Nacional de Atención Humanitaria de Emergencia;
- Mesa Nacional de Restablecimiento Socio-económico.

en cada una de estas es obligatoria la participación de dos representantes de la población desplazada.

- **Mesa de Fortalecimiento del Proceso Organizativo de la Población Desplazada**, esta última de participación de líderes o lideresas de las organizaciones.

CUADRO N° 1. MESAS NACIONALES DEL CNAIPD.

Mesas Nacionales	Protección y Prevención	Atención Humanitaria de Emergencia	Restablecimiento Socio-económico	Fortalecimiento de OPDs
Conformada por	la Defensoría del Pueblo, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Defensa Nacional, La Red de Solidaridad Social y la Vicepresidencia de la República.	Red de Solidaridad Social, ICBF y los Ministerios de Educación y de la Protección Social.	el Ministerio de Agricultura y las entidades adscritas, el Banco Agrario, INCODER, FINAGRO, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el Ministerio de Educación, el Ministerio de la Protección Social y las entidades adscritas SENA el ICBF, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y las entidades adscritas BANCOLEX, FOMIPYME y la Red de Solidaridad Social.	Se conformará y fortalecerá una Mesa Nacional de organizaciones de población desplazada, con el propósito de hacer seguimiento y evaluación a la política de atención integral a la población desplazada, además de generar espacios, procesos de participación efectiva y oportuna en las instancias de coordinación bajo el principio de intervención de la responsabilidad compartida
Secretaría técnica de la mesa	Programa Presidencial de los Derechos Humanos y DIH de la Vicepresidencia de la República.	Red de Solidaridad Social. (Ahora Acción 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.	Serán responsables de esta Mesa las organizaciones de población desplazada, quienes elegirán bajos sus propios criterios los representantes que participarán en la Mesa y elegirán entre ellos la secretaría técnica.
Representación de la PD	2 representantes de PD	2 representantes de PD	2 representantes de PD	La totalidad de la mesa es PD.

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 para que éste adoptara los correctivos

necesarios. Pero el decreto 250 no solo estableció estas mesas a nivel nacional sino que también reactivó espacios territoriales a nivel departamental y municipal 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.”<sup>86</sup>*

La herramienta de planeación de dichos Comités es lo que se define como el **PIU Plan Integral Único**<sup>87</sup>, dicho plan debe ser construido participativamente y debe articularse a los planes de desarrollo municipal y departamental. Este decreto 250 estableció que **Los Comités Territoriales también debían organizarse y operar a través de Mesas de Trabajo Regionales o Comisiones Temáticas**, compuestas por representantes institucionales y comunitarios, que tienen como objetivo trabajar alrededor de los temas que responden a las estrategias de atención del SNAIPD. **Es decir, las mesas temáticas que se establecieron a nivel nacional, también son propuestas para los niveles departamental y municipal.** Prácticamente los Comités Territoriales funcionarían como el Consejo Nacional CNAIPD por mesas temáticas.

---

<sup>86</sup> Decreto 250 de 2005.

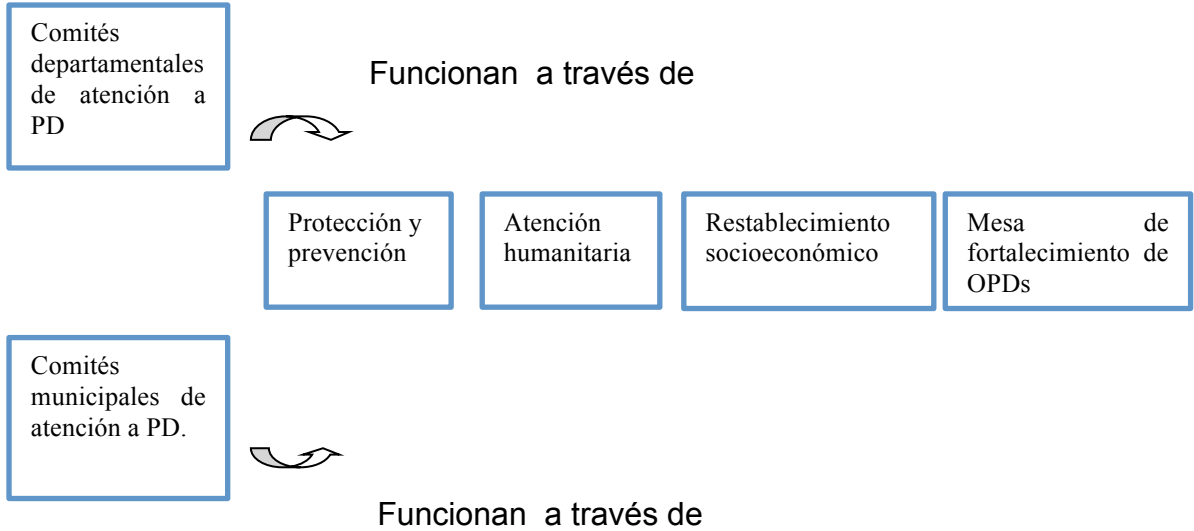
<sup>87</sup> EL Plan Integral Único PIU es un plan que se construye a través de un ejercicio participativo en los espacios locales de concertación (Comités, mesas de Trabajo, y comisiones temáticas) y es aprobado por los Comités municipales, distritales y departamentales de atención integral a la población en riesgo o situación de desplazamiento. A través de los PIUs 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)



**FIGURA 2 COMITÉS TERRITORIALES Y MESAS DE TRABAJO EN LOS ENTES TERRITORIALES.**

COMITÉS TERRITORIALES

MESAS TEMÁTICAS DE TRABAJO



*“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 debe generar insumos para el diseño y puesta en marcha de los PIUs, porque en dichas mesas se recoge el conjunto de estrategias, actividades, recursos y mecanismos de gestión que se formulan y concertan 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.

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 de 2005 Numeral 6.)<sup>88</sup>

Además de lo anterior, se creó la Ley 1190 de 2008, la cual es muy importante porque dispuso que los comités municipales, departamentales y distritales deberían formular e implementar los Planes Integrales Únicos de manera participativa y que estos deberían estar articulados con los planes de desarrollo y los presupuestos locales. Dicha ley, además, ordenó al Ministro del Interior y de Justicia actuar de manera coordinada con Acción Social y el Departamento Nacional de Planeación (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 importante en la creación de escenarios institucionales que permitieran la interlocución entre los líderes y lideresas de las OPDs con las autoridades político administrativas de los territorios en los que se encuentran asentados. Sin embargo, no todos los municipios crearon estos escenarios, y en los que si se crearon, la asistencia de representantes de PD no garantizaba *per se*

---

<sup>88</sup>En ese mismo año, el Consejo Nacional de Atención integral para la población desplazada 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 a nivel nacional, departamental y municipal.

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.

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

Entre los años 2004 y 2008, la Unidad Técnica Conjunta UTEC<sup>89</sup>, instancia asesora y de apoyo técnico, creada por ACNUR y la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (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.

1. Llevó a cabo el proceso de interlocución con líderes de diversos espacios de representación de PD a nivel nacional para conformar “la cuarta mesa” o “mesa nacional de fortalecimiento de OPDs y posibilitar la participación de los líderes de las OPDs en el CNAIPD” 2. Desarrolló un proceso de fortalecimiento de seis mesas departamentales a través de tres componentes: apoyo logístico, capacitación y asistencia técnica 3. Implementó la construcción de un esquema de participación y representación de PD a nivel territorial en Antioquia.

Las acciones de fortalecimiento a los espacios de participación de OPDs desarrollados por UTEC llegaron a su fin en el año 2008, básicamente porque no

<sup>89</sup> La Unidad Técnica Conjunta - UTEC, fue creada en el marco del memorando de intención (MI) suscrito entre la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (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 Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (SNAIPD), el cual es coordinado por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social). <http://www.verticve.gov.co>

es una entidad del Estado, es un proyecto asesor creado por ACNUR y Acción Social, y en este sentido, no podía reemplazar al estado en su papel como garante de las condiciones y del goce efectivo del derecho de la participación de la Población Desplazada.

Entonces, con la salida de UTEC, desde el 2008 el gobierno nacional, en cabeza de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social), asumió el tema de la participación efectiva de la PD<sup>90</sup>, a través de las siguientes acciones:

1. Procura que los representantes de la Población desplazada participen en los sitios o en las instancias donde se decide la política pública a nivel nacional, esto es en las mesas temáticas del CNAIPD.
2. Acompaña a la Mesa nacional de fortalecimiento de OPDs a nivel nacional, **para lo cual destina un apoyo económico** con el fin de garantizar que los representantes se puedan reunir en los encuentros de la mesa nacional y que los líderes de éste espacio puedan viajar a las regiones a fortalecer procesos locales.
3. Crea herramientas pedagógicas como la cartilla sobre la conformación de mesas territoriales.
4. Desarrollada programas de capacitación a OPDs que participan en mesas temáticas en algunas regiones del país y fortalecimiento de organizaciones de mujeres en condición de desplazamiento.
5. Crea instrumentos como el protocoló de participación en el que define unos **escenarios** para la participación de PD en aquellos espacios donde se diseña, ejecuta y evalúa la política de prevención y atención al desplazamiento (Ver cuadro), unas **condiciones** (entendidas como el apoyo en capacitación y material básico que deben brindar las entidades

---

<sup>90</sup> Entrevista a Edgar Forero Director Unidad Técnica Conjunta UTEC. Realizada el 3 de abril de 2010 en las oficinas de UTEC.

del SNAIPD y los entes territoriales a las OPDs)<sup>91</sup>, unas **garantías** relacionadas con la posibilidad de que las organizaciones presenten propuestas a través de las mesas temáticas sobre decisiones de política pública y unas **respuestas oportunas** por parte del SNAIPD a dichas propuestas.

## CUADRO N° 2. ESCENARIOS PARA LA PARTICIPACIÓN DE LA PD PROTOCOLO DE PARTICIPACIÓN.

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

**Fuente: Protocolo de participación de PD. Boletín No. 62 del Sistema Nacional de Atención Desplazada SNAIPD. Octubre de 2010. P. 5.**

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

<sup>91</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 cuáles 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.

institucionales. El Congreso creó por ley y el Gobierno Nacional reglamentó por decreto los espacios para que ésta tuviera lugar y se reguló la interlocución entre las autoridades estatales y los líderes de las OPDs a nivel territorial y nacional. Sumado a lo anterior, se estableció que los gobiernos territoriales, las agencias sectoriales que hacen parte del SNAIPD y Acción Social **deben destinar recursos para el apoyo material básico que requieren las mesas de fortalecimiento de OPDs**. Entonces con estas medidas, no solo se crean espacios institucionales sino que se otorgan recursos para que realicen su acción. Se logra la interlocución con las autoridades, pero estos escenarios de planeación y en algunos casos seguimiento o vigilancia, están alejados de los centros de decisiones; pasan los días y los años y no logran las reivindicaciones estructurales que demandan, además se genera dependencia de los recursos del estado para actuar y hasta en ocasiones las mesas de OPDs se han visto divididas por fracciones políticas, en las que sectores pro - gobierno invitan a otros a no pronunciarse frente aspectos condenatorios que van en contra de los derechos de ésta población. Con estas medidas se logra sostener la organización de población desplazada en el tiempo pero su acción es constantemente apaciguada, su autonomía se ve minada y se genera dependencia frente a los recursos del estado para realizar determinadas acciones como lo evidencia el siguiente testimonio de Daniel Rendón, uno de los líderes de la mesa de OPDs de Soacha

***Pregunta:** En febrero del año 2010 Acción Social promovió un encuentro para replantear la Mesa Nacional de Fortalecimiento de OPDs a nivel nacional ¿Tú participaste en ese encuentro? **Respuesta:** Eso encuentro no se ha hecho. En la Mesa Nacional aprobada por decreto 250, hay de todo. Hay personas que son muy consecuentes con el gobierno del presidente diría yo acá, hay otros que no estamos de acuerdo con eso, entonces esa mesa nunca tiene posibilidad de hacer un pronunciamientos serios en favor de la población. Entonces por eso esa mesa se deja manipular, por ejemplo, no es autónoma en el sentido de tomar decisiones sobre cuándo y cómo se hacen los talleres porque dependen de la plata de Acción*

*Social, pero bueno ese es un tema que no me gusta tocarlo casi porque ellos dicen que yo hablo mal de la mesa*<sup>92</sup>.

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

Teniendo en cuenta las acciones desarrolladas por el gobierno enunciadas anteriormente, la Corte Constitucional en el auto 383 de 2010 indagó si la participación a nivel territorial y nacional ha sido efectiva, tomando en cuenta 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 1 de julio de 2010 en el que se señalan las acciones adelantadas para garantizar la participación de la PD. A partir de dicho informe, 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”***<sup>93</sup>.

La creación de estos espacios institucionales para la participación de las OPDs 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 OPDs a nivel municipal departamental y nacional, lo que evidencia grandes retos para la acción colectiva de esta población y el logro de sus objetivos en los espacios de interlocución. Desarrollo estos argumentos a continuación.

<sup>92</sup> Entrevista a Daniel Rendón. Líder de la Mesa de Interlocución Gestión y Desarrollo MIGD. Realizada el 20 de junio de 2010 en la sede de la organización.

<sup>93</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Auto 383 de 2010. p. 86.

### **3.3 PROBLEMAS PARA INCORPORAR LAS DEMANDAS DE LA PD 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. Restrepo y Pedraza (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. Entonces a las administraciones departamentales y municipales se les asignan funciones de tipo exclusivamente administrativo, administran 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<sup>94</sup>.

---

<sup>94</sup> PEDRAZA Betty. RESTREPO, Darío. Las entidades territoriales en la realización de derechos de la población desplazada. Limitaciones y posibilidades frente al estado de cosas inconstitucional. CODHES. Bogotá. 2009. p. 27.



### **3.3.2 La falta de coordinación y articulación entre la nación y los entes territoriales<sup>95</sup>**

Cada una de las instituciones o sectores del SNAIPD define su forma particular de articulación territorial y ésta 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 territorial se convierte en lo que ellos, como sector, realizan en los departamentos y los municipios”*, es decir, se deja al margen a las administraciones municipales y departamentales, primeras autoridades político administrativas e incluso a los mismos comités territoriales de atención integral a la población desplazada<sup>96</sup>.

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”<sup>97</sup>.*

---

<sup>95</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. Una propuesta en torno a un sistema integrado de corresponsabilidad SIC. 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. CODHES. Bogotá. 2010.

<sup>96</sup> *Ibíd.* p. 28.

<sup>97</sup> ACNUR. Balance de la Política Pública para la atención integral al desplazamiento forzado en Colombia. 2004-2006 Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR Oficina para Colombia. Bogotá. Colombia. 2007. p. 391.

Pedraza y Restrepo señalan que lo anterior 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 que lo anterior se transforme 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, las entidades territoriales no tienen capacidad institucional de garantizar.

A lo anterior se suma que *“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”*<sup>98</sup>. Ejemplo de ello es Bogotá que tiene 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 y coordinación 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 a nivel municipal y departamental**, pues muchas de las demandas, 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 a nivel central; y los sectores nacionales a su vez no cuentan con una

---

<sup>98</sup> PEDRAZA Betty. RESTREPO, Darío Op, Cit. p. 29.

forma unificada y funcional de llevar a cabo su articulación con los entes territoriales.

Los procesos y escenarios de planeación y diálogo entre las OPDs 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>99</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: 1) no todos los municipios han formulado su PIU, 2) muchos de los municipios y departamentos que si lo han formulado, no lo han articulado con sus planes de desarrollo, ni han destinado rubros del presupuesto municipal para llevarlos a cabo<sup>100</sup> 3) sus PIUs municipales no se articulan con los departamentales o regionales, porque no existen mecanismos de articulación que lo posibiliten, 4) los presupuestos nacionales tienen prioridad para ser destinados a nivel sectorial y no a los entes territoriales y muchos de los municipios no

---

<sup>99</sup>Funciones de las entidades territoriales contempladas en la Guía de Atención Población desplazada: 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 / o* (PEDRAZA y RESTREPO. Op. Cit. p. 29

<sup>100</sup> Como lo constata la Corte Constitucional en el auto 383 de 2010 “Lo que se evidencia en los informes de las entidades territoriales recibidos es que al día de hoy, varios departamentos no cuentan con un PIU actualizado, en funcionamiento e incorporado a los planes de desarrollo, y varios municipios priorizados todavía no han iniciado la formulación del PIU” CORTE CONSTITUCIONAL. Auto 383 p. 32.

cuentan con los recursos y la capacidad institucional necesaria para atender de manera integral a la PD garantizando el goce de sus derechos.

En este sentido, Pedraza y Restrepo señalan que 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>101</sup>, de tal suerte que las entidades nacionales sectoriales, por su distanciamiento con la problemática local, no siempre saben donde 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”<sup>102</sup>.*

Pedraza y Restrepo afirman que si bien el CNAIPD emitió el acuerdo 06 de 2006, en el cual solicita a alcaldes y gobernadores un mayor esfuerzo presupuestal en función de la atención a la PD, la mayoría de entidades territoriales no cumplieron esta orden. Esta información la constató la Corte Constitucional en el auto 383 de 2010 en el que concluyó 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 con la especificidad necesaria para dar atención integral a la población desplazada. Así, el nivel de*

<sup>101</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, Op Cit. p. 34.*

<sup>102</sup> PEDRAZA y RESTREPO. Op Cit. p. 33.

*apropiaciones derivadas de un esfuerzo fiscal propio, si bien encuentra 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***<sup>103</sup>.

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 están: 1) en la estructura presupuestal no existen rubros presupuestales específicos para manejar destinaciones exclusivamente dirigidas a este grupo poblacional, 2) los municipios del país siguen teniendo una alta dependencia de las transferencias de la nación, 3) muchos municipios de categoría 4 y 5 se acogieron a la ley 550<sup>104</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<sup>105</sup> de coordinación, concurrencia, subsidiariedad y complementariedad<sup>106</sup>. Al respecto el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados afirma

<sup>103</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Auto 383 de 2010. p. 41.

<sup>104</sup> Ley 550 de 1999 “por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley” Esta ley presenta un régimen que cobija aquellos municipios que tienen crisis fiscal y requieren saneamiento y reestructuración de sus pasivos. Estuvo vigente hasta el 2007. Fue modificada por la Ley 1116 de 2006.

<sup>105</sup> PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Guía de atención integral a la población desplazada por la violencia en Colombia. Tomo II cuadernillo 5, p. 12. Bogotá. Colombia, diciembre de 2007.

<sup>106</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** refiere a la necesidad de que los niveles territoriales superiores se sumen al esfuerzo de una entidad territorial inferior cuando su capacidad

*“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”<sup>107</sup>.*

No obstante lo anterior, 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>108</sup>.*

---

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, Op. Cit. p. 24-25.

<sup>107</sup> Citado por PEDRAZA y RESTREPO, Op. Cit. p. 33.

<sup>108</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 OPDs**

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, 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 presupuestal, 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 aunque son escuchadas en lo local no son tenidas en cuenta porque en muchos casos no es posible implementarlas en tanto los PIU no están inscritos a los planes de desarrollo y las administraciones municipales no destinan rubros específicos dentro de sus presupuestos municipales para atender a la PD. De 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 OPDs y las administraciones municipales no se logran articular las reivindicaciones y propuestas estructurales realizadas por las OPDs, sobre todo aquellas referidas a sus necesidades y reivindicaciones más sentidas: restitución de tierras, vivienda y patrimonio, restablecimiento socioeconómico, condiciones laborales para la reconstrucción de sus proyectos de vida, retornos entre otros. Por esto su incidencia política se ve limitada en estos espacios y por ende se

convierten en escenarios dónde es casi imposible posicionar en programas y acciones concretas estos temas en la agenda local. Esto se explica principalmente por dos razones, 1) 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. 2) al no aplicarse de manera eficaz y pertinente los principios de concurrencia, subsidiaridad, 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.

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 limitada 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 ésta 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 OPDs de Soacha en los espacios institucionales***

*“Lo dejaron morir por no acreditar que era desplazado”*

Un ejemplo que permite mostrar la limitada incidencia de las OPDs de Soacha en los espacios institucionales se presenta en el siguiente micro relato. 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 ONGs del municipio, líderes y lideresas de las OPDs. Allí, después de que la administración municipal presentó las limitadísimas 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. Los líderes afirmaron que las cartas hace varios meses ya 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 de la representante de Acción Social<sup>109</sup> allí presente, quién 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 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 solicitaron a la representante de Acción Social que mientras las instituciones gestionaban y apropiaban esa información de manera adecuada era necesario seguir entregando un documento que les permita exigir sus derechos ante las instituciones que no querían atenderlos. Ante esta petición, la funcionaria de Acción Social expresó que aquello no era posible, *“esa decisión la toman desde Acción Social Bogotá, no esta dentro de mi competencia tomarla”*. Ante la negativa de la funcionaria, los líderes se dirigieron al Alcalde<sup>110</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.

---

<sup>109</sup> Entidad que administra el Registro Único de Población Desplazada.

<sup>110</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.

En este mismo comité municipal, los líderes y 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. El Alcalde 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 abriera dicha convocatoria. Ante la petición de los líderes de las OPDs de crear un subsidio de vivienda complementario al nacional, otorgado por la administración municipal de Soacha, el Alcalde fue enfático al decir 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 encargada de UAO Unidad de Atención y Orientación a Población desplazada (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 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, establecimiento socioeconómico, retornos, tierras, etc.

Es evidente que se escuchó a la población desplazada pero como se constata en este micro relato 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 ODPS y conformar una mesa municipal (para una descripción a profundidad de la mesa de OPDs de Soacha, sus objetivos y acciones ver capítulo 4). Desde el año 2007 asisten juiciosamente a los espacios institucionales creados a nivel municipal: 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 para solicitar a la administración municipal acciones concretas para restituir los derechos de la población desplazada pero sus reivindicaciones no tienen respuestas adecuadas.

En este sentido, las respuestas del gobierno municipal han sido limitadísimas. 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 muchos 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 incentivará su vinculación laboral, no promovió procesos de retorno, y mucho menos desarrolló 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 con la creación de esos escenarios y mecanismos de participación **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 éste. A través 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 logran poner 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 allí 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 para su comunidad y establecer una comunicación directa con los funcionarios de la administración municipal.

Hasta aquí se ha descrito como el gobierno crea unos escenarios de participación para la población en condición de desplazamiento (PD), pero evidenciamos que se trata de escenarios que, en el nivel local, escapan de las decisiones gruesas de la política pública. En esos espacios descentralizados los mismos 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 OPDs 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 OPDS 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 abordan otros dos tipos de factores que inciden en la acción colectiva de las OPDs 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 OPDs.** En este capítulo haré énfasis en problemas de acción colectiva que se presentan en estas OPDs referidos a las tensiones entre la diada representación / participación, y otros relacionados con la dinámica y estructura organizativa de las OPDs, entre ellos: la débil cohesión grupal, la falta de formación política y los altos costos para una participación permanente. B) la violencia como factor condicionante que desestructura la organización social, impide el ejercicio cotidiano de los líderes y las lideresas de las OPDs 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 OPDs 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. 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)”*<sup>111</sup>. Dicha violencia generó varias olas de desplazamiento forzado de cientos de campesinos<sup>112</sup> que tuvieron que migrar dentro del territorio, colonizar nuevas tierras y en muchos casos correr la frontera agrícola y adecuar zonas inhóspitas para poder asentarse allí. 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 del conflicto armado o de la violencia generalizada sino que se *“se ha constituido como una estrategia de guerra”* que ha permitido la expropiación de territorios generadores de riqueza o estratégicos para la acción de los diversos actores inmersos en el conflicto armado<sup>113</sup>.

En este sentido, según cifras de la Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado entre 1980 y julio de 2011 se produjo el despojo de aproximadamente 6.638.195 hectáreas en Colombia por acciones atribuidas a grupos armados ilegales<sup>114</sup>. Según las cifras oficiales de Acción Social **entre 1997 y marzo de 2011** han sido desplazadas de manera forzada en Colombia por la violencia y el conflicto armado **3.684.315** personas lo que corresponde a **843.818**

<sup>111</sup> VARGAS. Jenniffer. VÉLEZ. Johnny., La consolidación de vínculos vitales. Una perspectiva de acompañamiento psicosocial. Op. Cit. p. 18.

<sup>112</sup> BELLO, Martha Nubia. El desplazamiento forzado en Colombia: acumulación de capital y exclusión social. En: CONFERENCIA REGIONAL “GLOBALIZACIÓN, MIGRACIÓN Y DERECHOS HUMANOS”. Septiembre, 2003: Quito, Ecuador. Universidad Andina Simón Bolívar. 2003. p. 1. Disponible en: [http://www.virtual.unal.edu.co/cursos/humanas/2004945/docs\\_curso/descargas/1ra%20sesion/Basica/Martha%20Bello.pdf](http://www.virtual.unal.edu.co/cursos/humanas/2004945/docs_curso/descargas/1ra%20sesion/Basica/Martha%20Bello.pdf)

<sup>113</sup> *Ibíd.*, p. 3.

<sup>114</sup> Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado. Cuantificación y valoración de las tierras y los bienes abandonados o despojados a la población desplazada en Colombia. Informe elaborado por el equipo nacional de verificación. Luis Jorge Garay (director). Bogotá. Enero 5 de 2011. P. 8. Disponible en: [www.codhes.org](http://www.codhes.org)

**hogares**<sup>115</sup>. Sin embargo, el Sistema de Información sobre Desplazamiento Forzado y Derechos Humanos SISDHES de la ONGs CODHES indica que en los últimos 25 años (1985 - 2010), aproximadamente **5.195.620**<sup>116</sup> personas han tenido que desplazarse de manera forzada en Colombia a causa del conflicto armado y la violencia.

La disparidad entre las cifras oficiales y las de CODHES obedece a varios aspectos: 1) antes de 1997 el gobierno carecía de un sistema que le permitiera registrar los desplazamientos, sólo después de la ley 387 de atención a población desplazada se creó un registro en el Ministerio del Interior, que paso a la Red de Solidaridad Social y finalmente a Acción Social. 2) En esta cifra Acción Social incluye a las personas a las que se les acepta su condición de desplazadas. Aquellas que declararon pero que fueron rechazadas no se incluyen dentro el RUPD. 3) La metodología de CODHES no contabiliza personas desplazadas sino desplazamientos forzados ocurridos.

**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 mayor importancia en el país. Según cifras del SIPOD de Acción Social **34.212** personas (**8.356** 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 receptora no sólo del departamento sino a nivel nacional. Lo anterior a

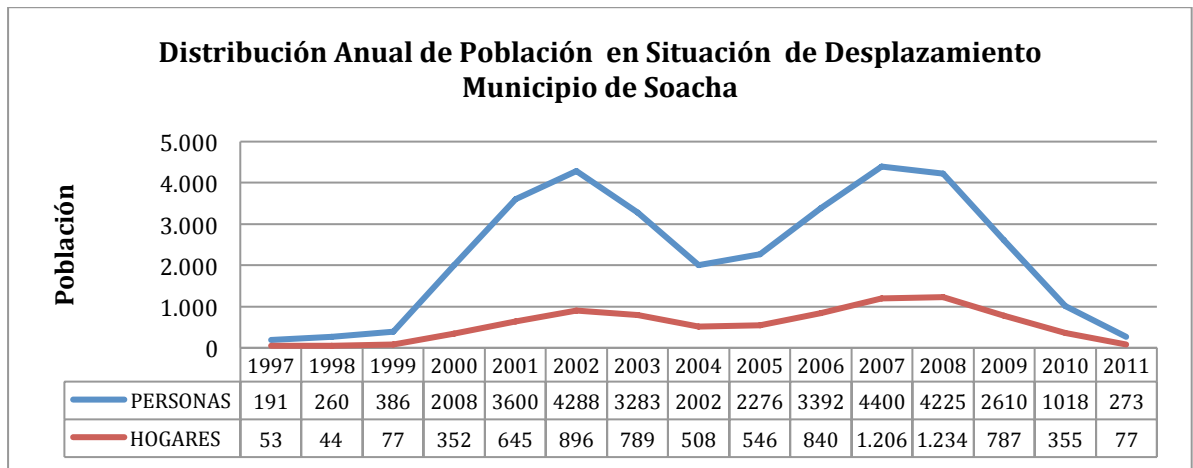
---

<sup>115</sup> La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, (más conocida como Acción Social) tiene a su cargo incluir o rechazar la solicitud de las personas que declaran haber sido desplazadas de manera forzada en el registro único de población desplazada RUPD. Para la fecha de corte el 31 de Marzo de 2011 Acción social ha valorado la solicitud de inclusión en el RUPD de 4.667.942 personas que manifestaron haber sido desplazadas. De este total, Acción Social rechazó la inclusión en el RUPD de casi un millón de personas, exactamente 983.627 personas no fueron incluidas en el RUPD. Han sido incluidas 3.684.315 personas.

<sup>116</sup> CODHES INFORMA. Boletín de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento. N° 77. Bogotá, 15 de Febrero de 2011. p. 8. Disponible en [www.codhes.org](http://www.codhes.org).

pesar de que el porcentaje de rechazo es alto en este municipio, pues se ha negado la inclusión en el RUPD de aproximadamente 13.162 personas<sup>117</sup>.

**GRÁFICO 1 DISTRIBUCIÓN ANUAL DE PD EN SOACHA.**



**Fuente: Alcaldía Municipal de Soacha. Plan Integral Único PIU del Municipio de Soacha. 2011 - 2015. P. 68.**

No obstante lo anterior, por su cercanía con Bogotá, 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: “Bogotá es una ciudad mucho más grande”. Lo hacen en búsqueda de trabajo y mejores condiciones socio - económicas, por ejemplo de habitabilidad (la alcaldía de Bogotá otorga un subsidio complementario de vivienda al que otorga la nación, la alcaldía de Soacha no lo hace). Aunque esto no es una causalidad general pues los costos de vivienda y el pago de los servicios públicos son más bajos en Soacha) y también porque en Bogotá están las instituciones centrales del poder político del país, y esto es atrayente 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 OPDs se

<sup>117</sup> Acción social rechaza estas solicitudes porque encuentra incongruencias de información al contrastarla con varios sistemas de información nacionales y de los lugares de expulsión.



mueven 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.

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 intra - barrial**), o deciden desplazarse a otras zonas del país. En este sentido, 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<sup>118</sup>.

De las seis comunas que conforman la zona urbana del municipio de Soacha, La Comuna 4 es la que concentra el mayor número de personas en situación de desplazamiento<sup>119</sup> (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, El Progreso). 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%, Choco 8%, Tolima 7%, Nariño 7%, Cesar 7%, Cauca 7%, Valle del Cauca 6%, Putumayo 6%, Meta 5%”*<sup>120</sup>.

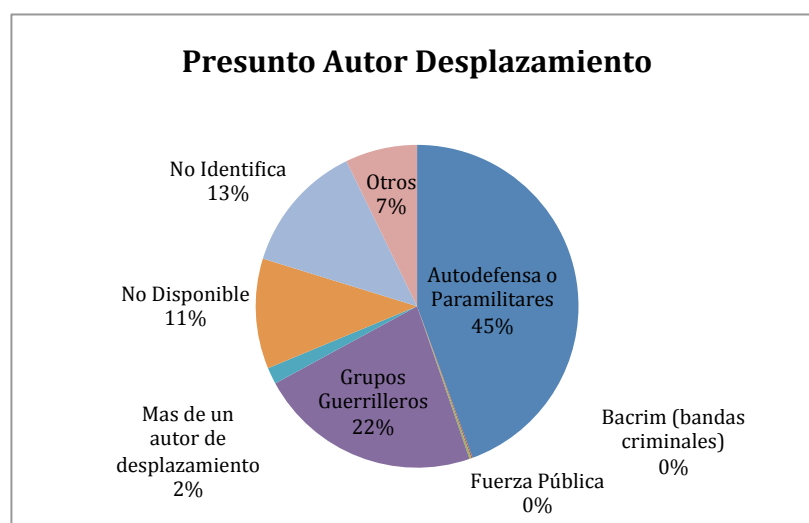
<sup>118</sup> CODHES INFORMA. Boletín de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento. N° 77. Bogotá, 15 de Febrero de 2011. p. 9.

<sup>119</sup> ALCALDÍA DE SOACHA. Plan Integral Único PIU del Municipio de Soacha. 2011- 2015. P. 70.

<sup>120</sup> *Ibíd.*, p. 71.

El Plan Integral Único (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 %, no los identifican 13%, no disponible 11%, otros el 7%, más de un autor de desplazamiento 2%, como lo evidencia la figura a continuación:

**GRAFICO 2. PRESUNTO AUTOR DE DESPLAZAMIENTO**



**Fuente: Alcaldía Municipal de Soacha. Plan Integral Único PIU del Municipio de Soacha. 2011-2015. P. 68.**

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 socio - económica que otros grupos de muy bajos ingresos económicos del municipio<sup>121</sup>.

<sup>121</sup> *Ibíd.*, p. 163.

En medio de este contexto complejo del municipio de Soacha, se conformó a finales del año 2006 la Mesa de fortalecimiento de OPDs 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”*<sup>122</sup>.

A continuación describo la estructura organizativa de la mesa de OPDs 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 OPDS 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 OPDS de Soacha**

La Mesa de Fortalecimiento de Organizaciones de Población Desplazada en Soacha agrupa actualmente (13) OPDs 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 año 2009-2010 se

---

<sup>122</sup> ALCALDÍA DE SOACHA. PIU Op, Cit. p. 127.

reunieron en la Secretaría de Desarrollo Municipal, actualmente se reúnen en un salón de la Personería de Soacha, pues no tienen sede propia).

### CUADRO N° 3. ORGANIZACIONES DE POBLACIÓN DESPLAZADA QUE CONFORMAN LA MESA DE FORTALECIMIENTO DE OPDS 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 desde la organización 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 vincularan 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.
2	Mesa de Interlocución, gestión y Desarrollo de Cundinamarca (MIGD). <sup>123</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	AGROMUJER.	2001	Son un grupo de mujeres, madres cabeza 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 éste.

<sup>123</sup> La MIGD (Mesa de Interlocución, gestión y Desarrollo de Cundinamarca), es una confederación que articula 16 organizaciones de población desplazada (seis de Soacha y 10 de otros municipios de Cundinamarca: Silvana, Pandi, Facatativá, Sibate, Girardot, Albán, Guaduas, y Pacho), los participantes de la MIGD delegaron a su representante legal para participar en la mesa de fortalecimiento de OPDs de Soacha.

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 socio-económica de las familias en condición de desplazamiento vinculadas a la organización.
12	SIPRODE.	2006	Esta organización tiene como objetivo realizar veedurías ciudadanas a aquellos programas y proyectos desarrollados a nivel municipal para atender a la población en condición de desplazamiento.
13	FUNDAXPLAS.	2005	Esta organización busca exigir los derechos de la PD especialmente los enfocados a garantizar el restablecimiento socioeconómico de estas poblaciones.
14	Asociación de desplazados por la paz de Colombia. ADECOMZ	2006	Esta organización busca contribuir a la paz de Colombia y apoyar a la PD en la exigencia de sus derechos vulnerados.

Las OPDs que hacen parte de la mesa son heterogéneas, varían respecto a los **actores** que las conforman. Están 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 AGROMUJER. 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 OPDs 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 100 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, sólo dos de ellas tienen presencia en otras regiones la

Asociación Nacional de Ayuda Solidaria (ANDAS) y la Mesa de Interlocución Gestión y Desarrollo (MIGD), las demás tienen su marco de acción únicamente en Soacha.

Aunque las 13 organizaciones comparten en sus **propósitos u objetivos** centrales la lucha por los derechos de la población en condición de desplazamiento, algunas de ellas se centran en unos aspectos más que en otros, por ejemplo, la Asociación Nacional de Ayuda Solidaria (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 Mesa de Interlocución Gestión y Desarrollo (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 AGROMUJER, 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 (ADIPAIS). Finalmente las hay 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 OPDs 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 Mesa de Interlocución Gestión y Desarrollo (MIGD) y la Asociación de Ayuda Solidaria (ANDAS) que tienen presencia en otras zonas del departamento y del país, que tienen mayores niveles de alianzas con otros actores y organizaciones<sup>124</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 ONGs, no realizan estos procesos de elección, sino que allí **se vuelve preponderante el papel del líder o lideresa fundador**, por ejemplo ADIPAIS, Tierra Fértil, Abuelo Joven y Asociación de desplazados por la paz de Colombia. Adecomz.

Si bien, las **acciones** realizadas por las OPDs varían de acuerdo a su objeto o propósito central, en general la mayoría de OPDs que conforman la mesa municipal de fortalecimiento realizan entre otras:

---

<sup>124</sup> Estas organizaciones tienen alianzas con organizaciones nacionales como Coordinación Nacional de Desplazados CND, Campaña Tierra Vida y Dignidad, Coordinación Colombia - Europa - Estados Unidos, Movimiento nacional de víctimas de crímenes de estado y con ONGs a nivel internacional como ICCO y KERK IN ACTIE.

- *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.
- *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 relacionados 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 ONGs 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 como la de Riveras de Occidente en la que participó la mayoría de los líderes y las lideresas de la mesa de OPDs 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 Tierra, Vida y Dignidad, el desarrollo de proyectos para la consecución de recursos de cooperación internacional; **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 OPDS de Soacha**

El objetivo general que persigue la mesa de OPDs de Soacha es promover la garantía, restitución y el goce efectivo de los derechos de la población que ha vivido el desplazamiento<sup>125</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 OPDs 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 lideresas de las OPDs 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 OPDs 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 OPDs, con el fin de lograr el posicionamiento de los aspectos necesarios para garantizar los derechos de la PD en el Plan Integral Único PIU, en el Plan de Desarrollo

---

<sup>125</sup> Estos objetivos se explicitaron en el encuentro de fortalecimiento de la mesa de OPDs que se llevó a cabo en Sasaima, los días 10 y 11 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.

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.
- ✚ 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 OPDs? Hacer parte de esta mesa trae varias ventajas a las OPDs:

1) Es el vehículo fundamental para dialogar con los representantes de las otras OPDs 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 Plan Integral Único (PIU) municipal.

2) 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 socio-económico. 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 ésta población.

3) Permite estar informados de las comunicaciones enviadas por las autoridades y entidades del estado a nivel local llegan directamente a la secretaria técnica de la mesa, al igual que la oferta de programas, servicios y convocatorias.

4) Les permite acceder a beneficios para ellos o para sus bases, por ejemplo participar en programas de asistencia y formación planteados por las ONGs o por entidades estatales como capacitaciones, entrega de kits, mercados, etc.,

5) Es un escenario que genera reconocimiento social, los líderes y las lideresas son reconocidos por las autoridades como representantes de la población desplazada y son interlocutores válidos a quienes se les consulta y comunica informaciones y decisiones que afectan a la población desplazada. También, en 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 OPDs 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 ser 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 Plan Integral Único PIU municipal y en el Plan de Desarrollo Municipal**.

Si bien la mesa municipal de OPDs constituye un espacio creado por el estado, **para las OPDs ha sido importante vincularse allí**, porque les permite encontrarse, estar informadas, conocer las ofertas institucionales, ser intermediarios para que las ofertas lleguen a las bases, ser reconocidos como líderes por las comunidades y por funcionarios del estado, establecer

comunicación directa con funcionarios del estado en lo local, representantes de instituciones y ONGs locales.

La dinámica cotidiana del trabajo de las organizaciones en Soacha no esta 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>126</sup>. **En la práctica se ha privilegiado la participación en los escenarios institucionales antes que la protesta disruptiva**, pero, es necesario resaltar que la acción de los líderes y las lideresas de las OPDs no se limita solo 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 su 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 impulsen las luchas de la PD en lo local y departamental. 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 Planes Integrales Únicos PIU y su implementación en los planes de desarrollo; también privilegian la construcción de alianzas con organizaciones de DDHH y ONGs nacionales e internacionales que financien sus proyectos y apoyen con recursos de diverso tipo el funcionamiento de sus respectivas OPDs.

---

<sup>126</sup>En la revisión de prensa realizada en el Periódico Nacional el Tiempo, sólo 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, otras tomas o plantones en el municipio. Sin embargo en el trabajo de campo pude constatar que las organizaciones aunque no desarrollan con frecuencia acciones de éste tipo en el municipio, participan en marchas de nivel nacional que tiene epicentro en Bogotá y realizan marchas anuales con motivo del aniversario de la ley 387 de 1997 de atención a PD.

Otra de las estrategias de acción ha sido vincularse a un proyecto político denominado Campaña Tierra, Vida y Dignidad, a través de la cuál buscan generar un proceso de organización nacional de población desplazada, que logre incidir políticamente a nivel nacional e internacional y sirva como plataforma para la movilización masiva. A continuación se describe algunos de los elementos enmarcadores de éste proyecto político que les permite construir significados compartidos para su lucha.

#### **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 a nivel nacional e internacional 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>127</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>128</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*

<sup>127</sup> Entrevista a David Quintero, Líder de organización desplazada de Soacha Asociación Nacional de Ayuda Solidaria (ANDAS). Realizada el 10 de junio de 2010 en la sede de la organización.

<sup>128</sup> Entrevista a Daniel Rendón. Líder de la Mesa de Interlocución Gestión y Desarrollo MIGD. Realizada el 20 de junio de 2010 en la sede de la organización.

*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>129</sup>.

En las últimas décadas, el desplazamiento forzado como estrategia de guerra ha favorecido la apropiación y concentración de la 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.

Como ya se señaló anteriormente la población desplazada abandonó o fue víctima de la usurpación de 6.6 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 altísimos: al respecto la Comisión de Seguimiento señaló 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 de 2010 por la pérdida de los activos en los que basaba su actividad económica (estimación del lucro cesante)<sup>130</sup>.

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 a nivel individual, familiar y comunitario 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 la

<sup>129</sup> Entrevista a Alfonso Castillo de Andas. Representante legal de Asociación Nacional de Ayuda Solidaria (ANDAS). Realizada el 4 de julio de 2010 en la sede de la organización.

<sup>130</sup> GARAY, Jorge et al. El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado. Reconocer y resarcir debidamente los daños y perjuicios. Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado. Volumen 10. Bogotá. Colombia. 2011. Para ver otros cálculos sobre pérdidas materiales de los desplazados ver IBÁÑEZ, Ana María. El desplazamiento forzoso en Colombia: ¿Un camino sin retorno hacia la pobreza?, Bogotá, Universidad de los Andes, 2009.

ruptura 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 incidir a nivel 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 OPDs 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>131</sup>.*

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>132</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, la gestión de recursos de cooperación internacional para su funcionamiento etc. Asimismo, 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>133</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 u organizaciones que se han vinculado son bastante diversas frente a sus formas organizativas (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,

<sup>131</sup> Entrevista a Alfonso Castillo de Andas. Representante legal de Asociación Nacional de Ayuda Solidaria (ANDAS). Realizada el 4 de julio de 2010 en la sede de la organización.

<sup>132</sup> “Nosotros estamos intentando gestionar u obtener un reconocimiento político por parte de la corte constitucional, nos hemos comprometido con informes alternos a lo que ha presentado el gobierno”. Entrevista a Alfonso Castillo de Andas. Representante legal de Asociación Nacional de Ayuda Solidaria (ANDAS). Realizada el 4 de julio de 2010 en la sede de la organización.

<sup>133</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 Mesa de Interlocución Gestión y Desarrollo MIGD. Realizada el 20 de junio de 2010 en la sede de la organización.



restitución de derechos, gestión de recursos, reivindicaciones de tipo étnico o de género, retornos etc.). Sin embargo, las organizaciones y espacios vinculados a Campaña tienen una perspectiva política compartida frente 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 OPDs de Soacha y participante de Campaña en su testimonio llama la atención sobre dos aspectos fundamentales de este espacio 1) la unidad de las organizaciones 2) la autonomía que tienen para realizar sus acciones en tanto no dependen de recursos del estado y 3) la búsqueda de recursos propios y aliados estratégicos:

*“se presentaron algunas dificultades: “ah que usted me quiere coger la gente mía”, y el otro “no que yo no quiero coger la gente suya”. Entonces 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>134</sup>.*

En síntesis, Campaña ha privilegiado tres estrategias de acción para lograr incidencia en la política pública: 1) fortalecer los procesos de base regionales para que las OPDs se cualifiquen y puedan incidir en los espacios de participación territoriales; 2) crear alianzas con diversas organizaciones y procesos a nivel local, nacional e internacional con dos objetivos el de visibilizar la problemática del desplazamiento forzado y las violaciones a los DDHH, esperando que dichas

---

<sup>134</sup> Entrevista a Daniel Rendón. Líder de la Mesa de Interlocución Gestión y Desarrollo MIGD. Realizada el 20 de junio de 2010 en la sede de la organización.

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 éste para su funcionamiento<sup>135</sup>; 3) 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 Asociación Nacional de Ayuda Solidaria ANDAS, afirma:

*“lo que aspiramos es que algún día podamos construir el movimiento nacional de población desplazada que permita jalonar los 4.500.000 de personas 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>136</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 a nivel 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

---

<sup>135</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 Mesa de Interlocución Gestión y Desarrollo MIGD. Realizada el 20 de junio de 2010 en la sede de la organización.

<sup>136</sup> Entrevista a Daniel Rendón. Líder de la Mesa de Interlocución Gestión y Desarrollo MIGD. Realizada el 20 de junio de 2010 en la sede de la organización.

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 OPDs de Soacha hacen parte de Campaña. De hecho, el proceso de articulación de las OPDs en el municipio esta en construcción, no ha sido un proceso fácil. El trabajo mancomunado en torno a un proyecto común ha presentado dificultades y problemas en la mesa municipal de OPDs que se presentan a continuación.

### **4.3 PROBLEMAS ORGANIZATIVOS QUE LIMITAN LA ACCIÓN DE LAS OPDS**

En el capítulo 3 se evidenció de qué manera las condiciones y diseños institucionales limitan el impacto o incidencia que pueden tener las OPDs. En este capítulo se abordan otros factores que también limitan el logro de sus objetivos y que están relacionados con los problemas de la dinámica organizativa al interior de la mesa de OPDs de Soacha. En primer lugar se presentan aquellos relacionados con los vacíos en el ascenso de las demandas y las tensiones sobre la participación – representación, problemas que no son únicos de Soacha, sino que se presentan a nivel nacional dentro de la organización de la PD. En segundo lugar se abordan problemas relacionados con 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 ésta 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 OPDs se articulen

en torno a una mesa municipal, la cual a su vez esta articulada con la departamental, y ésta con la nacional. Pero el sistema no opera así, como se mencionó en el capítulo anterior: no todas las OPDs se articulan a la mesa municipal, y ésta 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 hacer 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 ODPS 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 cuáles 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 del nivel nacional. En suma, se identifican dos problemas: 1) *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); 2) *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? ¿Cómo y quiénes deciden qué personas hacen 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 OPDs (como se dijo en el capítulo tres) y allí convocó a líderes de seis organizaciones de PD nacionales. Cada una de éstas 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 por varias razones: se sentían excluidos al no tener la posibilidad de hacer parte de esos escenarios de diálogo institucional, no existían mecanismos de representación con periodos claros de tiempo 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 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 Unidad Técnica Conjunta UTEC quién hizo parte activa en el proceso de conformación de la mesa nacional.

*“ En la conformación de la mesa nacional de fortalecimiento de OPDs 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>137</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 de una parte ampliar el número de las personas que la conforman (de 24 paso a 64) y garantizar en ella la participación de dos personas por departamento.

Sin embargo, aunque las reglas de juego son más claras para los procesos de selección de los representantes de PD las tensiones entre participación y representación continúan por que 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. Edgar Forero, director de la Unidad Técnica Conjunta 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 OPDs se quede por fuera, no tienen voz ni voto. Si no estás en una OPD estas fuera, eso hace que algunas personas decidan crear OPDs de papel<sup>138</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.*

---

<sup>137</sup> Entrevista a Edgar Forero Director Unidad Técnica Conjunta UTEC. Realizada el 3 de abril de 2010 en las oficinas de UTEC.

<sup>138</sup> (en las que no se realiza un trabajo con las bases pero si figura ante las autoridades como una organización o asociación constituida)

*Entonces muchas OPDs 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 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>139</sup>.*

Lo anterior refleja varias de las principales dificultades que se presentan tanto para la PD como para el estado colombiano: ¿De qué se habla cuándo se habla de participación? ¿Quiénes son incluidos y quiénes quedan por fuera? ¿Les interesa garantizar la participación masiva de la PD? ¿Cómo hacerlo, a través de que mecanismos? y ¿Cómo garantizar condiciones para que exista un adecuado sistema de representación? ¿A quienes les compete garantizarlo? ¿Hasta qué punto al estado le corresponde hacerlo?

A partir de la experiencia de la mesa nacional de ODPs, 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 1) Regular los procesos de diálogo de esos representantes con las autoridades del estado en las instancias creadas para ello y 2) 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:

*“Cuando la Corte nos dice, oiga yo necesito dos cosas puntuales 1. Un mecanismo de participación, 2. Una capacitación masiva a las OPDs, eso a nosotros nos da*

---

<sup>139</sup> Entrevista a Edgar Forero Director Unidad Técnica Conjunta UTEC. Realizada el 3 de abril de 2010 en las oficinas de UTEC.

*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 mirando cómo podemos trabajar eso territorialmente, pero es un elemento que no se ha hecho”<sup>140</sup>.*

Entonces para la Corte Constitucional y para los funcionarios de Acción Social encargados de este tema 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 para llevarse a cabo requiere recursos, planeación y establecer cuál es el sentido de este tipo de acciones, es decir, qué va a hacer el estado con los resultados de esos procesos de participación masiva y como 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 porque no pueden convocar a los más de cuatro 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*

---

<sup>140</sup> Entrevista a María Viviana Gaitán. Coordinadora grupo de trabajo de política pública de Acción Social. Realizada el 7 Febrero de 2011 en las instalaciones de Acción Social Bogotá.



*son las víctimas? ¿Cómo cito yo a tres millones quinientas personas? Entonces cuando yo tengo una mesa nacional conformada por sesenta y cinco (65) personas, entonces yo citaba a la mesa y la mesa 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 la mesa es el espacio más válido, porque es que la razón de ser de mesa 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>141</sup>.*

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 hace imposible que se vinculen a ellos. De 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 llevan a cabo en esos escenarios.

Finalmente 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 Edgar 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*

---

<sup>141</sup> Entrevista a María Viviana Gaitán. Coordinadora grupo de trabajo de política pública de Acción Social. Realizada el 7 Febrero de 2011 en las instalaciones de Acción Social Bogotá. Lo mismo ocurre en los niveles territoriales. Cuándo las instancias estatales requieren interlocutar con la PD hacen el llamado a las mesas territoriales en las que participan los y las líderes de las OPDs pues se hace supremamente complejo convocar al universo de la PD.

**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 Choco 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>142</sup>.

No obstante lo anterior, y alejándose un poco de las tensiones que se generan a nivel nacional, la mesa municipal de fortalecimiento de OPDs de Soacha ha realizado repetidos intentos de convocar y vincular a las organizaciones étnicas del sector tanto a los afro-descendientes 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 el ha sido el interlocutor que los representa en la mesa.

En suma, 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.

---

<sup>142</sup> Entrevista a Edgar Forero Director Unidad Técnica Conjunta UTEC. Realizada el 3 de abril de 2010 en las oficinas de UTEC.

#### **4.3.2. Problemas de acción colectiva de la mesa de OPDS de Soacha**

Además de los problemas señalados anteriormente, 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 OPDs 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.

En síntesis, hubo dos lecturas. De 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 esta 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 solidas, 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.

Los conflictos y la competencia permiten explicar de una parte el imaginario que circula en algunos al interior de la mesa, de ver al otro como amenaza. *“Por qué aquel tiene una organización más grande, por que si recibe recursos de cooperación internacional o porque la OPDs de fulano es la consentida de la administración”* etc. De hecho, líderes y lideresas que tienen un trabajo de base sistemático y significativo con las comunidades en el municipio desde hace meses, incluso años, habían dejado de participar en la mesa porque no sentían confianza de estar en ese espacio y porque habían tenido conflictos anteriores con quienes estaban allí por las razones enunciadas anteriormente.

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 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<sup>143</sup>. Además de lo anterior, 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 las 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 tenían conocimiento de las experiencias de desplazamiento de los

---

<sup>143</sup> Vargas Jenniffer. Vélez Johnny. 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”. FICONPAZ- SNPS. 2010.

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 a la tarea de convocar a aquellas 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 hace meses 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 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 habían permitido ganar mas 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 y ellas es un claro avance el hecho de contar nuevamente con la participación de actores que habían decidido alejarse de éste espacio y apostar por la re-construcción 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 OPDs:

*“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>144</sup> “Yo veo que nos falta sensibilizar tanto a la gente de las OPDs y a la gente de la mesa, como a los funcionarios del estado sobre la complejidad del desplazamiento y lo que implica trabajar con personas que han sido desplazadas”<sup>145</sup>”.*

Para los líderes y lideresas de la mesa de OPDs de Soacha, la falta de formación política tiene varios efectos sobre las acciones que realizan. De un 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 ONGs 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 amplísima 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 OPDs. Esto dificulta el avance hacia el logro de sus objetivos a mediano y largo plazo, como lo plantea David Quintero de la Asociación Nacional de Ayuda Solidaria ANDAS, organización que hace parte de la mesa de OPDs.

---

<sup>144</sup> Entrevista a David Quintero, Líder de organización desplazada de Soacha Asociación Nacional de Ayuda Solidaria (ANDAS). Realizada el 10 de junio de 2010 en la sede de la organización.

<sup>145</sup> Entrevista a Marlen Muñoz. Lideresa de la organización AGROMUJER. Realizada el 4 de Julio de 2010 en las instalaciones de la Secretaria de Desarrollo del municipio de Soacha.

*“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 hacerle seguimiento a las cosas. Pero como no lo hacemos, por eso nos gastamos el tiempo de la reunión en eso”<sup>146</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 de trabajo 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 en las reuniones se intenta responder a los temas que las agendas inmediatas imponen, así lo señala David Quintero participante de la mesa de OPDs:

*“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>147</sup>.*

<sup>146</sup> Entrevista a David Quintero, Líder de organización desplazada de Soacha Asociación Nacional de Ayuda Solidaria (ANDAS). Realizada el 10 de junio de 2010 en la sede de la organización.

<sup>147</sup> Entrevista a Oswald Saldaña Hernández. Líder de la organización ADIPAIS. Entrevista realizada el 7 de junio de 2010 en la Personería de Soacha.



No obstante lo anterior, durante varias jornadas del segundo semestre del año 2010 y primer semestre del año 2011 las reuniones de la mesa estuvieron enfocadas a pasar propuestas por ejes temáticos para la construcción del PIU de Soacha. Este trabajo fue muy interesante, porque la mesa se organizó en pequeños comités para trabajar a profundidad los temas de la prevención y la protección, el restablecimiento socioeconómico (dentro de este eje particularmente el tema de vivienda), el fortalecimiento de la participación y de la mesa de OPDs de Soacha, entre otros. Como resultado de éste trabajo cada comité escribió una propuesta de acuerdo a cada uno de los temas para el Plan Integral Único Municipal (PIU) que fueron entregados 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 para esta población 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 energía que estas personas de sectores empobrecidos no siempre pueden, ni están dispuestas a dar como lo señala Ana, una mujer en condición de desplazamiento que asiste a la mesa pero no participa de ninguna OPDs:

*“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 esta sin trabajo, la única que trabaja soy yo, debemos el arriendo y los niños tienen que comer... ¿si me entiende?”<sup>148</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 estas pensando cómo llevar la comida a la casa ¿cierto?, pero no estás pensando*

<sup>148</sup> Conversación informal con Ana, mujer en condición de desplazamiento forzado que participa en la mesa de OPDs de Soacha como independiente.

*en salir de la jornada laboral y coger un libro y ponerte a leer, formarte y formar a las bases”<sup>149</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 evidente una división de los líderes y las lideresas frente a algunas ayudas que ofrece el gobierno o las entidades locales: mercados, capacitaciones de 40 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 las cuales tienen necesidades enormes 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 si 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>150</sup>.*

Piven y Cloward<sup>151</sup> ya habían señalado condiciones estructurales de éste tipo que dificultan o limitan la movilización de sectores empobrecidos, las condiciones de vulnerabilidad extrema que vive la PD hacen difícil que puedan participar en tantos

<sup>149</sup> Entrevista a Daniel Rendón. Líder de la Mesa de Interlocución Gestión y Desarrollo MIGD. Realizada el 20 de junio de 2010 en la sede de la organización.

<sup>150</sup> Entrevista a David Quintero. Líder de organización desplazada de Soacha Asociación Nacional de Ayuda Solidaria (ANDAS). Realizada el 10 de junio de 2010 en la sede de la organización.

<sup>151</sup> PIVEN, Francés. CLOWARD Richard. Poor people's movements. Why they succeed. How they fail. Op. Cit.

espacios de manera prolongada y permanente, a esto se le suma que en esos escenarios no logran reclamos inmediatos ni reivindicaciones estructurales (ver capítulo 3), esos escenarios 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 OPDs y cada vez menos en convertirse en un desafío real para el estado que logre las reivindicaciones reales que necesitan.

#### Construcción de base social

Para la mayoría de los y las participantes de la mesa debe existir un trabajo de base para poder “llamarse” líder o lideresa que representa los intereses de la PD. Daniel Rendón participante de la mesa de OPDs de Soacha y además representante legal de Organización Nacional de Población Desplazada y Desarraigada Independiente (OPDDI) señala que uno de los aspectos que da legitimidad 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>152</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 sus

---

<sup>152</sup> Entrevista a Daniel Rendón. Líder de la Mesa de Interlocución Gestión y Desarrollo MIGD. Realizada el 20 de junio de 2010 en la sede de la organización.

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 ODPs 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 de lo anterior, la “debilidad” del proceso organizativo de la PD obedece en gran medida al hecho de que 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 para que las personas se movilizan de manera masiva y logren construirse en un desafío capaz de lograr reivindicaciones estructurales.

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 Asociación Nacional de Ayuda Solidaria ANDAS, señala que esto obedece a la falta de sentido de lo público y a la falta de visión política:

*“Ciertamente las organizaciones de población desplazada OPDs 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>153</sup>.*

En este apartado se describieron tres tipos de factores asociados con la dinámica organizativa de la mesa de ODPs 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 exigir 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.

---

<sup>153</sup> Entrevista a Alfonso Castillo de Andas. Representante legal de Asociación Nacional de Ayuda Solidaria (ANDAS). Realizada el 4 de julio de 2010 en la sede de la organización.

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.

No obstante, uno de los factores abordados en éste apartado pero que no esta en la manos de la PD resolver hace referencia a 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 demandan tiempos y energías muy costosas 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 OPDs 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 CONDICIONANTE FUNDAMENTAL**

La violencia contra la población en condición de desplazamiento es alarmante, entre 2007 y marzo de 2010 se produjeron **1.499 homicidios** de personas en condición de desplazamiento<sup>154</sup>, múltiples amenazas y violaciones a DDHH que generan en no pocas ocasiones nuevos desplazamientos forzados. Son

<sup>154</sup> Informe de la alta comisionada de las Naciones Unidas para los derechos humanos sobre la situación de los DDHH en Colombia. 2010. Disponible en: <https://docs.google.com/viewer?a=v&pid=explorer&chrome=true&srcid=0BxWyp4XphucrYjZjMzNmN2EtNzFjZC00NjNjLWE1MDktZjMxMDc1MTdjMTNi&hl=en&pli=1>

poblaciones que han sido re victimizadas por la espiral de violencia y conflicto armado que no cesa ni siquiera en los nuevos lugares de llegada.

Dicha violencia contra esta población 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 desproporcionado del municipio como receptor de población desplazada y flotante que se asienta en las zonas más deprimidas y marginales de Soacha. En este apartado final busco comprender de que manera la violencia condiciona los procesos de acción colectiva y organización de las ODPs vinculadas a la mesa de Soacha.

#### ***4.4.1. Violencia letal contra líderes y lideresas de PD.***

Uno de los factores que afecta el logro de los objetivos y la incidencia política que buscan tener las OPDs 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 AGROMUJER. Este colectivo nació en el año 2000 por la iniciativa de 50 mujeres en condición de desplazamiento – en su mayoría cabezas 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 de 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 proceso, 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 AGROMUJER por dos aspectos fundamentales, 1. *la titulación de la tierra*: las mujeres exigían que la tierra quedará a nombre de ellas y la ONG quería darla en comodato a cinco años. 2) *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, invernaderos que se cayeron. En suma, el proceso fue desastroso porque las mujeres invirtieron sus tiempos, energías y dinero en un proceso que no dio fruto. AGROMUJER con ayuda de la organización internacional ganó el pleito jurídico contra la ONG intermediaria y logró que las tierras quedarán 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 de la organización y a su hijo en las puertas de su casa. Seis meses después actores desconocidos mataron al esposo de la representante legal de la Organización, y secuestraron a su hija, razón por la cuál ella decidió retirarse de la organización. Así lo señala Marlen Muñoz, una de las fundadoras de AGROMUJER:

*“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 denunciábamos y siempre denunciábamos la corrupción. Pero nos fueron haciendo seguimiento a lo cual dijeron matando a tres, la debilitamos a ella, porque éramos como cinco o seis de la mesa, que éramos la junta directiva”<sup>155</sup>.*

Posteriormente asesinaron a la veedora de la organización y al administrador de la finca donde se ejecuto el proyecto. Han sido asesinados en total cinco participantes del proyecto, y la que es ahora su representante legal ha sido víctima de dos atentados. Estos asesinatos, amenazas y atentados lograron desarticular en gran medida la organización y más de la mitad de las mujeres participantes y sus familias decidieron retirarse por miedo a perder la vida. De cincuenta solo quedaron dieciocho. Tal y como afirma la actual representante legal de Agromujer, 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>156</sup>.*

<sup>155</sup> Entrevista a Marlen Muñoz. Lideresa de la organización AGROMUJER. Realizada el 4 de Julio de 2010 en las instalaciones de la Secretaria de Desarrollo del municipio de Soacha.

<sup>156</sup> Entrevista a Marlen Muñoz. Lideresa de la organización AGROMUJER. Realizada el 4 de Julio de 2010 en las instalaciones de la Secretaria de Desarrollo del municipio de Soacha.

Otro de los casos más representativos es el de la Asociación Nacional de Ayuda Solidaria (ANDAS), el asesinato de algunos de los dirigentes regionales, las amenazas y la persecución política han llevado al cierre de varias seccionales. Si bien la seccional ANDAS Soacha no se ha visto afectada de manera directa por los asesinatos, esta situación sí 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 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>157</sup>.*

La violencia contra estas personas por su condición de líderes sociales que reivindicán 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.** Cómo se evidenció con los casos anteriores, la estrategia o accionar de los

---

<sup>157</sup> Entrevista a Alfonso Castillo de Andas. Representante legal de Asociación Nacional de Ayuda Solidaria (ANDAS). Realizada el 4 de julio de 2010 en la sede de la organización.

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 AGROMUJER).

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, su acción se ve coartada en múltiples ámbitos como se verá a continuación.

#### ***4.4.2. La violencia que afecta la acción de las OPDs de Soacha.***

Según el informe de riesgo N° 004 -11 del 2011 del Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo<sup>158</sup> se estima que en el municipio de 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 niveles de exposición al 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. Las personas asentadas en estas dos comunas son en su mayoría personas en situación de desplazamiento que viven en condiciones de extrema vulnerabilidad. Como se dijo anteriormente, estas zonas se caracterizan

---

<sup>158</sup> Defensoría delegada para la evaluación de riesgos de la población civil como consecuencia del conflicto armado. Sistema de Alertas Tempranas SAT. Informe de Riesgo N 004-11. Abril 5 de 2011.

por la ausencia de servicios públicos y la tenencia ilegal de la tierra (la urbanización clandestina, pirata y la invasión)<sup>159</sup>.

El informe señala que 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 intra-urbanos, 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 ordenes de organizaciones armadas ilegales que se han venido configurando tras el proceso de desmovilización de las 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”*<sup>160</sup>.

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, Gestión y Desarrollo MIGD, la mesa de fortalecimiento de organizaciones de Población desplazada MINFOPD y AFRODES”*<sup>161</sup>.

---

<sup>159</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. *Ibíd.*, p. 10.

<sup>160</sup> *Ibíd.*, p. 2.

<sup>161</sup> *Ibíd.*, 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 el municipio de Soacha en 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>162</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 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 en el municipio de Soacha.

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 la no desmovilización del Frente Capital y a la presencia de integrantes de estructuras armadas ilegales post-desmovilización de las AUC, que en la actualidad son la fuente generadora de amenazas y riesgos para la población civil del municipio de Soacha<sup>163</sup>.

---

<sup>162</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. p. 6.

<sup>163</sup> *Ibíd.*, P. 6-7.

La ubicación del municipio, la intrincada red vial y su densidad poblacional<sup>164</sup> hace de éste 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>165</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, **hemos recibido aquí nuestras denuncias durante el año 2010, esas denuncias son el 50% de población desplazada, esto quiere decir que la población desplazada es la principal amenazada en el municipio de Soacha**”<sup>166</sup>.*

Las intimidaciones contra la población en condición de desplazamiento y los líderes y lideresas de las OPDs del municipio son alarmantes. Del total de denuncias por amenazas, recibidas y tramitadas por la personería municipal entre marzo de 2008 y mayo de 2010 (215 casos), la mitad aproximadamente fueron contra PD *“la población con mayor número de amenazas (según las denuncias), es la desplazada con 106 (49,3%), de los casos”*. De éstas denuncias el porcentaje de personas líderes de OPDs que han sido amenazadas al interior de

<sup>164</sup> Soacha es el municipio no capital del departamento más poblado del país. *Ibíd.*, p. 4

<sup>165</sup> Según las cifras del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses durante el año 2010 se registro un total de 153 decesos por muerte violenta en Soacha, siendo la cifra más elevada de los 116 municipios de Cundinamarca. Citado en Informe de Riesgo N 004-11. Abril 5 de 2011.

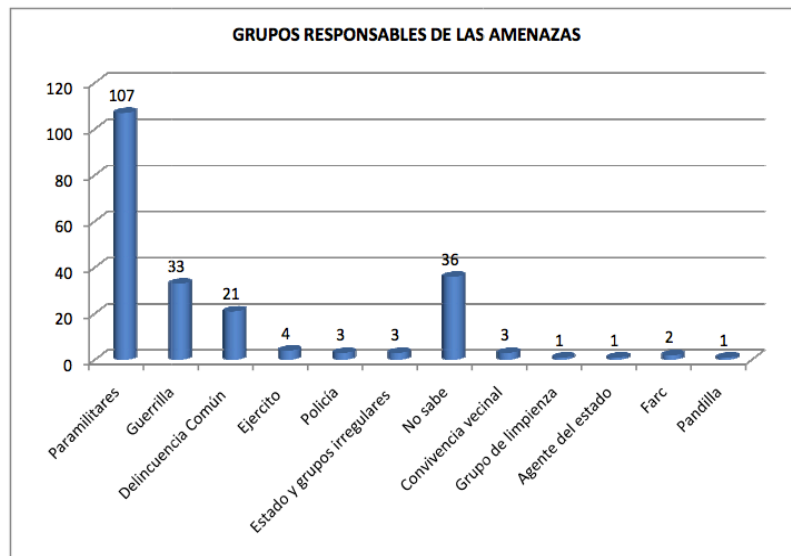
<sup>166</sup> Entrevista a Danny Leguizamón. Personero Delegado de los Derechos Humanos para el Municipio de Soacha. Realizada el 21 de enero de 2011 en las oficinas de la Personería Municipal.

Soacha es 15% de la PD amenazada y del 7,6% del total de la población que denunció<sup>167</sup>.

Puede evidenciarse en los relatos de las denuncias, que la población es amenazada en Soacha con ocasión a su situación de desplazado por grupos diferentes a los que ocasionaron su desplazamiento inicial y por los mismos grupos que originaron su desplazamiento; en muchos casos 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 en Soacha encuentran que los responsables de su desplazamiento se han ubicado y organizado en el Municipio<sup>168</sup>. 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.

**GRAFICO 3. GRUPOS RESPONSABLES DE LAS AMENAZAS**

**GRÁFICO No. 1**



**Fuente: Personería de Soacha. Ciudad de Derechos. Informe Marzo de 2008 a 14 de Mayor de 2010**

<sup>167</sup> Personería de Soacha. Ciudad de Derechos. Informe Marzo de 2008 a 14 de Mayor de 2010. P. 13-14.

<sup>168</sup> *Ibíd.*,

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 etc.; hasta sacar a la persona y sus familiares del país de manera temporal o permanente.

En el municipio de Soacha esta ruta de protección funciona de la siguiente manera: cuando una persona en condición de desplazamiento recibe una amenaza o siente que esta 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 Secretaria 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 nivel de riesgo. Se definen medidas de protección y adopción de protocolos de seguridad. Dependiendo del nivel de riesgo se requiere la coordinación de acciones en el Comité Municipal o con instancias superiores a nivel departamental y nacional para buscar garantizar el derecho a la vida y la integridad de las personas en riesgo (Ver Anexo n° 1). El Personero de DDHH Danny Leguizamón señala que el municipio de Soacha ha tenido algunas dificultades para implementar una ruta de prevención y protección eficaz, al respecto afirma:



*“La Corte 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 tienen 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 en el municipio de Soacha”<sup>169</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 del municipio y 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, el cambio de recorridos habituales, no siempre 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,*

---

<sup>169</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.

*aquí en el puente, me alzaron ahí dos y pun para el carro, y yo iba con avantel y todo pero no pude hacer nada, porque en el momento en que me metieron, pun me taparon y me llamaba, yo hasta ahí me acuerdo, yo no me acuerdo más”<sup>170</sup>*

Y en ocasiones la adopción de medidas duras como sacar a la gente del país para buscar refugio son demoradas y dependen de la valoración de riesgo realizada por las autoridades, a menos que la persona amenazada tenga contactos y redes con organizaciones dentro y fuera del país como capital social que puede facilitar y promover su emigración<sup>171</sup>.

En este sentido, el Personero delegado para los DDHH del municipio señala que una de las dificultades de implementar la ruta es *“la falta de capacidad técnica”*: con esto él hizo referencia a dos aspectos 1) 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 re-victimiza a las poblaciones 2) se requiere fortalecer la capacidad técnica de los funcionarios para construir una política municipal en torno a la prevención, a la protección, que responda a las necesidades específicas del municipio y de la región, que promueva la articulación institucional y que se concrete en programas y proyectos específicos con recursos adecuados que garanticen su efectividad. Es decir, que el tema no se limita a la respuesta con medidas paliativas que en muchos casos no son efectivas, sino que se generen respuestas de política pública y programas concretos. Así lo señala el Personero Danny Leguizamón:

<sup>170</sup>Entrevista a Marlen Muñoz. Lideresa de la organización AGROMUJER. Realizada el 4 de Julio de 2010 en las instalaciones de la Secretaria de Desarrollo del municipio de Soacha.

<sup>171</sup> Para profundizar en este aspecto Ver Riaño Pilar., Villa Marta et al. Poniendo tierra de por medio. Migración forzada de colombianos en Colombia, Ecuador y Canadá. Corporación Región. Medellín, 2008. A partir de su investigación estas autoras señalan 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, las fronteras geopolíticas y culturales que se cruzan y el trayecto que se sigue, el estatus jurídico y el tipo de reconocimiento institucional, el tamaño de la ciudad/localidad que los recibe, su ubicación e historia migratoria y la actitud de las comunidades locales hacia los colombianos y/o migrantes forzados”. (Riaño et al, 2008: 23).

*“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>172</sup>.*

Los líderes y las lideresas de la mesa de fortalecimiento de OPDs de Soacha continúan su ejercicio político y comunitario en pro de la defensa de los derechos de éstas 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 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, o renuncia de los miembros de la organización.

- ♦ *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

---

<sup>172</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.

Mesa de Interlocución Gestión y Desarrollo 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 generado por las amenazas y por la situación de violencia que se vive en varias zonas del municipio genera desconfianzas entre los actores de las comunidades que los líderes y las lideresas representan y acompañan, son varios y diversos los factores del contexto que pueden incidir en el debilitamiento y en algunos casos fragmentación de los vínculos comunitarios. Por un lado encontramos realidades de conflicto armado y violencia política en las que se generan todo tipo de prácticas que rasgan el tejido simbólico y social que une a las comunidades. Los desplazamientos, los homicidios, las desapariciones forzadas, 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 destruyen el carácter de “nosotros”, rasgan el tejido social y dañan, a veces de manera irreparable, lo que durante años de historia compartida una comunidad había construido para dotar la vida de sentido, para celebrar lo sagrado, para conmemorar su ancestros y sus muertos, para construir la vida que llevaban.

♦ *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 ha asociado a las organizaciones de defensores de DDHH, organizaciones de base, periodistas críticos o actores de oposición cómo 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 éste 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>173</sup>*

Cómo conclusión de éste apartado se evidencia que, **aunque en el estudio de caso de Soacha la magnitud de la violencia letal es poca (ha afectado a pocas OPDs) su impacto sobre las OPDs afectadas ha sido significativo hasta el punto de desestructurar las organizaciones y generar la renuncia masiva de sus miembros. En Soacha pesa más la violencia a través de mecanismos como las amenazas contra los líderes y las lideresas** (población mayoritariamente amenazada del municipio) que 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 desconfianzas y fragmentación de los vínculos sociales, y se torna en un obstáculo para el libre desarrollo de su ejercicio comunitario cotidiano.

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 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

---

<sup>173</sup> Entrevista a Alfonso Castillo de Andas. Representante legal de Asociación Nacional de Ayuda Solidaria (ANDAS). Realizada el 4 de julio de 2010 en la sede de la organización.

los líderes y las líderes de PD que debido a sus exigencias se convierten en una amenaza para quienes generaron el desplazamiento y legalizaron el despojo.

No obstante lo anterior, los y las 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.

## 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

A través de esta investigación se buscó responder las siguientes preguntas ¿Cuáles son los factores que condicionan la incidencia y la acción colectiva de las OPDs del municipio de Soacha desde el 2004 hasta el 2010? ¿Por qué aunque se han multiplicado los escenarios institucionales de participación de la población desplazada y de interlocución con el estado, no han logrado las transformaciones estructurales en términos de reivindicación de sus derechos?. Como respuesta tentativa formule una hipótesis 1) En los escenarios de planeación e interlocución entre las OPDs de Soacha y la administración municipal no se logran articular las reivindicaciones y propuestas estructurales realizadas por las OPDs 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.

Para resolver la hipótesis realicé una revisión bibliográfica sobre investigaciones que abordan el tema de la acción colectiva de la PD, reconstruí las reglas de juego creadas por el estado para reglamentar la participación de esta población y crear escenarios de diálogo entre los líderes y las lideresas de la PD y funcionarios del estado. También, desarrollé un trabajo de campo durante más de un año en la mesa de fortalecimiento de organizaciones de población desplazada del municipio de Soacha, además de hacer entrevistas semi-estructuradas a líderes y lideresas de las OPDs del municipio y a funcionarios del estado relacionados con el tema. En este proceso de indagación constaté que efectivamente uno de los factores que limita la incidencia de la PD esta relacionado con los diseños institucionales creados para promover la participación de esta población porque son espacios en los que se discute y se planea pero están alejados de los centros de decisiones en los que se resuelve la política pública. Sin embargo, para el caso Soacha este no

es el único factor que condiciona la incidencia de las OPDs. Otros factores de peso cómo la violencia contra la PD en el municipio y las dinámicas organizativas internas de las OPDs también aportaban luces para explicar por qué estas poblaciones ven condicionadas sus acciones colectivas y truncadas sus reivindicaciones más sentidas.

Teniendo en cuenta lo anterior, el objetivo general de la tesis fue entender factores que afectan o condicionan los procesos de incidencia y acción colectiva de OPDs en Soacha. Factores relacionados con 1) los diseños institucionales creados por el estado para regular la participación de la población en condición de desplazamiento 2) la dinámica organizativa de las OPDS que limitan el logro de sus objetivos 3) la violencia ejercida contra la población en condición de desplazamiento del municipio de Soacha. A continuación se presentan las conclusiones de esta investigación de acuerdo a los factores señalados anteriormente. Finalmente se esbozan algunas nuevas preguntas y problemas de investigación que se abren a partir de los hallazgos de este trabajo y de cara a la coyuntura que implica la reciente aprobación de 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.

### **Aportes y preguntas que introduce el estudio de caso al debate sobre la democracia participativa**

Las investigaciones y el debate teórico sobre las limitaciones y logros de los procesos participativos en el marco de la democracia participativa han arrojado aportes importantes para comprender sus alcances en diversas experiencias.



Autores como Hevia<sup>174</sup> Massal<sup>175</sup> Gutiérrez<sup>176</sup> han señalado algunas de esas limitaciones entre las cuales **están la delimitación por parte del poder central de los temas que se debaten en lo local, la poca incidencia política** de los actores que participan sobre los procesos de decisión porque los mecanismos participativos a menudo son meramente consultivos o porque se participa para hacer veeduría y gestión pero lejos de los espacios de decisión.

La revisión de la literatura al respecto realizada por Massal (2010), señala que esas limitaciones generan decepción, frustración, desmovilización social y afectan la credibilidad, eficacia y legitimidad de los espacios y mecanismos de participación. No obstante, también existen experiencias “exitosas” como las brasileras con los presupuestos participativos de Porto Alegre, que hacen que el debate sobre los retos y alcances de la democracia participativa siga abierto; de hecho, Massal plantea que en el debate latinoamericano sobre la democracia participativa se valora la participación local en el marco de los procesos de descentralización que se han llevado a cabo en las últimas décadas<sup>177</sup> porque se vislumbran como una oportunidad para la redistribución del poder en la que los actores locales pueden incidir. Sin embargo se ha tendido a analizar varias experiencias desde una perspectiva institucionalista y se hace necesario vincularlas más con el análisis de los contextos políticos locales<sup>178</sup>. En este sentido, la presente investigación aporta reflexiones al evidenciar de qué manera la creación de diseños institucionales que favorecen la participación local en medio de un sistema descentralizado pueden fallar, haciendo énfasis en el contexto local de su implementación.

---

<sup>174</sup> HEVIA, Felipe. Participación ciudadana institucionalizada y despolitización: análisis crítico de los marcos legales de la participación en América Latina, Centro de Estudos da Metrópole/Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEM/BRBRAP). 2007. Disponible en OPALC: <http://www.opalc.org/web>

<sup>175</sup> MASSAL, Julie. Democracia participativa. Desafíos y desencantos en el siglo XXI. En: Análisis Político. Vol. 23 N° 69. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales IEPRI. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. Mayo / Agosto. 2010.

<sup>176</sup> GUTIÉRREZ, Francisco., Participación Ciudadana y Pobreza en Colombia. Op. Cit.

<sup>177</sup> MASSAL, Julie. Democracia participativa. Desafíos y desencantos en el siglo XXI. Op. Cit.

<sup>178</sup> GOLDFRANK Benjamín. Los procesos de presupuesto participativo en América Latina: éxito, fracaso y cambio. En: Revista de Ciencia Política, Vol 2 N° 26., México. 2006. pp. 3-28.

En este estudio de caso se describe como el gobierno crea un sistema descentralizado de participación para la población en condición de desplazamiento (PD), propicia unos diseños institucionales en los niveles municipal, departamental y nacional para que la PD dialogue con el estado, pero evidenciamos que se trata de escenarios que, en el nivel local, escapan de las decisiones gruesas de la política pública. Se explica en detalle cómo el estado construye todo un marco normativo y jurisprudencial a través del cual regula la participación de la PD y cumple con el propósito de promover la participación local y nacional de la PD en espacios de planeación y decisión, pero en esos espacios descentralizados los mismos 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. Si bien el estudio de caso es referido al proceso en Soacha, éste ilustra aspectos importantes del sistema institucional de participación para la PD a nivel nacional que permiten entender porque su limitada incidencia en lo local.

### ***1. FACTORES RELACIONADOS CON LOS DISEÑOS INSTITUCIONALES SOBRE PARTICIPACIÓN DE PD***

La participación de la población desplazada en el diseño, ejecución y seguimiento de la política pública de atención a PD, cobró fuerza y relevancia 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 éstos 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 para el estado 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 OPDs.

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 OPDs, 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 y por ende se convierten en escenarios donde es casi imposible posicionar mediante programas y acciones concretas estos temas en la agenda local. Esto se explica principalmente por las siguientes razones:

- 1) **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 (Sistema nacional de atención integral para la población desplazada) en el nivel central nacional.** Entonces se propone un sistema descentralizado de participación institucional para la población desplazada para que ésta dialogue con las autoridades estatales locales, pero las decisiones gruesas sobre los presupuestos y las líneas de acción de la política pública son centralizadas.

- 2) 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, es decir, **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 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 OPDs establecen en las mesas temáticas y en los comités territoriales de atención a la PD en el nivel municipal y departamental no son incorporadas de manera sistemática **en los espacios de interlocución que tienen las OPDs nacionales con el CNAIPD** (Consejo Nacional de Atención Integral para la Población Desplazada).
  
- 3) 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 Planes Integrales Únicos PIU) pero el grueso de la asignación presupuestal se define a nivel nacional. La mayoría de los municipios categorías 2 a 6, 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, subsidiaridad, complementariedad y articulación entre la nación y los entes territoriales,** lo cual hace difícil 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 éste y en intentar mantener vivas sus OPDs y cada vez menos en convertirse en un desafío para el estado** capaz de lograr las reivindicaciones estructurales que necesitan. A través de estos espacios 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 poner en las agendas locales.

Los líderes y las lideresas de las OPDs invierten gran parte de sus tiempos y energías participando en estos 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 más de cuatro 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 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 y para que en las relaciones que establecen con la PD reconozcan su dignidad y sus derechos.

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 las estrategias 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 Planes Integrales Únicos PIU y el establecimiento de una partida presupuestal para llevarlos a cabo en los planes de desarrollo municipal y departamental. Para conseguir esto, varios de los líderes de la mesa se lanzaron como candidatos en las últimas elecciones al Consejo Municipal y a la Asamblea Departamental el 31 de octubre de 2011, pero no lograron llegar a ningún cargo. Algunos de los líderes señalan que el fracaso se debe a la división interna de la PD y de sus representantes en la mesa, lo cuál no permitió que se escogiera un candidato único que representará los intereses de todos. En esta misma vía otra acción ha sido la construcción de alianzas con políticos cercanos a su orientación política o de partido, para pedirles que impulsen las luchas de la PD en lo local y departamental.

Otra de las estrategias ha sido vincularse como OPDs a la construcción un **proyecto político denominado Campaña Permanente Tierra, Vida y Dignidad** a través de la cuál buscan hacer incidencia política a nivel nacional e internacional, dar a conocer la situación de DDHH de éstas poblaciones para que entidades internacionales y de opinión pública ejerzan presión sobre los gobiernos locales y nacional y respondan a las problemáticas de éstas poblaciones. A través de éste proceso también buscan fortalecer las capacidades de las OPDs y realizar formación política para promover la movilización social masiva a nivel nacional.

No obstante lo anterior, 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 (lo que podría leerse como un proceso previo a todo proceso de movilización). 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 ONGs nacionales e internacionales que financien sus proyectos y apoyen con recursos de diverso tipo el funcionamiento de la respectiva OPDs.

## ***2. FACTORES RELACIONADOS CON LA DINÁMICA ORGANIZATIVA DE LA MESA DE OPDS QUE AFECTAN EL LOGRO DE SUS OBJETIVOS.***

En esta investigación se identificaron y describieron algunos de los factores de la dinámica organizativa de las OPDs 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 OPDs 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. No todas las OPDs 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 hacer 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 articulación 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 cuáles se logren las reivindicaciones que exigen a los gobiernos municipal, departamental y nacional.

***-Tensiones sobre la participación y la representación de la PD en los espacios de interlocución con el estado.***

*Estas tensiones se pueden resumir en tres:*

- *Fronteras difusas entre la participación y la representación:* no toda la PD participa, y no todos los que participan pueden representar a la PD en los escenarios institucionales de diálogo con el estado. A partir del decreto 250 de 2005 la participación de la población desplazada se redujo a la figura OPD y a la presencia de la OPD en determinada instancia de decisión (entiéndase instancia de diálogo con autoridades estatales), se ha confundido la participación de la población en condición de desplazamiento con la representación, y por eso la gente que no hace parte de las OPDs se queda por fuera, no tiene voz ni voto. Ante esta tensión, el estado actualmente señala la necesidad de promover dos mecanismos uno de participación masiva de la población víctima del desplazamiento forzado independientemente de que esté organizada o no (pero aun no se ponen en marcha esos posibles mecanismos de consulta o participación masiva) y otro de representación a través del cuál se promueva la interlocución o diálogo entre los representantes de la PD y los funcionarios del Estado (que hace referencia a los escenarios institucionales creados por el decreto 250). Frente a este último mecanismo de representación, actualmente el Estado señala que la población en condición de desplazamiento es autónoma para organizarse y escoger a sus representantes, es una tarea que les compete a ellos, y señala que la tarea del estado es reglamentar cómo ese tipo de



representación participa en las instancias estatales. Sin embargo las tensiones se han generado por los efectos de determinadas prácticas de intervención del estado sobre el desarrollo del proceso participativo de la PD. Por ejemplo la dependencia de los recursos del estado para la realización de talleres o encuentros nacionales hace que las OPDs no puedan realizar estas acciones en los tiempos y bajo los criterios que ellos desean.

- *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 OPDs son propias de todo proceso de elección en el que los actores buscar ser elegidos y poner a la gente de su colectivo en los lugares de representación. No obstante, **estas tensiones devienen en conflictos entre las OPDs 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, cuándo no existen reglas de juego claras o cuando los diseños construidos 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 OPDs 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 organizarse a través de la figura de OPDs, sino que tienen sus propias formas de organización tradicional. Por ejemplo las comunidades indígenas están organizadas mediante cabildos o las comunidades afro mediante consejos comunitarios. Esto genera tensiones porque los gobiernos locales y nacional tienen dificultades al momento de identificar quienes son sus interlocutores en ese

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 de los cabildos se hace efectiva.

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

Los y las líderes de la mesa 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 hace difícil la construcción de vínculos de confianza 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 OPDs de Soacha, **la falta de formación política** tiene varios efectos sobre las acciones que realizan. En primer lugar, el desconocimiento de los derechos y mecanismos para su exigencia impide que los líderes y lideresas puedan reclamarlos, y hace limitada su acción de seguimiento y control tanto a las entidades del estado municipal encargadas de atender a la PD, como a las ONGs que manejan recursos públicos y privados en programas para la PD. En segundo lugar, 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. En tercer lugar, 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. En cuarto lugar, 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 OPDs. 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 tiempos y energías muy costosas para esta población dadas las condiciones de extrema pobreza y vulnerabilidad en las que se encuentran. Como señalan Piven y Cloward (1979) condiciones estructurales de éste tipo dificultan o limitan la movilización de sectores empobrecidos, hacen difícil que puedan participar en tantos espacios de manera prolongada y que pierdan interés al ver que pasa el tiempo y no se logran las demandas exigidas.

### **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 a nivel nacional como lo evidencia el altísimo nivel 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 Asociación Nacional de Ayuda Solidaria (ANDAS), o en la salida o renuncia casi

masiva de los miembros de la organización como el caso de la asociación de mujeres (AGROMUJER).

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 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 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. En este sentido 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 éstas 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 éstas poblaciones**, pero unos y otros (estado y PD) saben que estos canales, mecanismos y escenarios son inútiles en cuanto a reivindicaciones estructurales de PD o la superación del estado de cosas inconstitucional. **Lo que si 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 de importancia para la PD.

De 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 encargadas de atender a la población desplazada. No obstante 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 en tiempos y energías que implica para esta población. Esto debe incentivarnos a reflexionar conjuntamente sobre contextos de violencia y de poca disponibilidad de recursos, y sus impactos sobre la acción colectiva

El factor explicativo (que no tiene un impacto unidireccional) 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. **Aunque en el estudio de caso de Soacha la magnitud de la violencia letal es poca (ha afectado a pocas OPDs) su impacto sobre las OPDs afectadas ha sido significativo hasta el punto de desestructurar las organizaciones y generar la renuncia masiva de sus miembros. En Soacha pesa más la violencia a través de mecanismos como las amenazas contra los líderes y las lideresas (población mayoritariamente amenazada del municipio) que les impide la libre movilización por el territorio y por ende la realización de sus acciones.**

***Algunas preguntas y propuestas de investigación, de cara a ley 1448 de 2011***

Con la nueva ley de reparación a víctimas **Ley 1448 de 2011** la participación se amplía y complejiza. A través del **decreto numero 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 OPDs, sino por las diversas organizaciones de víctimas y defensoras de los DDHH de las víctimas<sup>179</sup> y los espacios de diálogo entre las víctimas y el estado ya no se llamaran Comités Territoriales de Atención a PD sino *Comités Territoriales de Justicia Transicional*.

A través de dicho decreto se llenan varios vacíos para 1) regular la participación y la representación de las personas en estos espacios y 2) 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 para los niveles municipal y departamental, se establecen figuras de vocería y representación que deben ser escogidos 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>180</sup>. Con esto se busca garantizar un diseño que favorezca la legitimidad de los voceros y representantes en lo nacional vía elecciones en los niveles territoriales y se exige que dichos representantes informen a las respectivas mesas territoriales lo ocurrido en el nivel nacional.

---

<sup>179</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 sólo 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 PD CNAIPD se transforma en el Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a las Víctimas. Lo 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 éstas 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>180</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.

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 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 en el diseño y ejecución de la política pública para atender a las víctimas en los temas estructurales que estas demandarán y en el grado de articulación entre los entes territoriales 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 éste ha sido implementado en Colombia. Su revisión es necesaria porque de otra forma se van a seguir realizando 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 retos 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. También será importante investigar de qué manera las organizaciones de víctimas responden a este llamado del estado por institucionalizar y regular su participación y representación.
- Es necesario realizar estudios de caso que indaguen de qué manera los contextos de violencia y de poca disponibilidad de recursos impactan la acción colectiva de las víctimas y cuáles son las razones que permiten explicar porque su permanencia y continuidad en los procesos organizativos a pesar de la represión y el intento de aniquilación.
- Investigaciones que aborden otros factores relevantes de la cultura política que condicionan la acción colectiva y la participación de las víctimas.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

ABADÍA. Rosa Ana. FERRER. Luz Jessely. Sistema Organizativo de la población desplazada asentada en Quibdó- Choco. En: *Restablecimiento, Reparación y procesos organizativos de la población en situación de desplazamiento*. Bogotá D.C.: Fundación universitaria del Área Andina. Red Nacional de Investigadores REDIF, 2007. pp. 335-342.

ACNUR. Balance de la Política Pública para la atención integral al desplazamiento forzado en Colombia. 2004-2006. Bogotá D.C.: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR Oficina para Colombia. Bogotá. Colombia. 2007. 409 p.

ALBA. Garzón. Juan Guillermo. Trayectoria de reconstrucción de ciudadanía de Comunidades Negras Desplazadas en Soacha. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. Maestría en Estudios Políticos. 2008. 156 p.

ALCALDÍA DE SOACHA. Plan Integral Único PIU del Municipio de Soacha. 2011-2015. 157 p.

ARCHILA. Mauricio. PRADA M. Esmeralda. "Caminantes permanentes: éxodos masivos y protesta campesina en Colombia, 1975 - 2001" .En: Colombia Palimpsesto v.2 fasc. Revista De La Facultad De Ciencias Humanas De La Universidad Nacional De Colombia. Bogotá. D.C.: ed: Unibiblos. 2002. pp. 104 – 112.

BELLO, Martha Nubia. El desplazamiento forzado en Colombia: acumulación de capital y exclusión social. En: Conferencia Regional "Globalización, migración y derechos humanos". (Septiembre: Quito, Ecuador) Quito: Universidad Andina Simón Bolívar., 2003. 9 p.

BUSTILLO. Juan Manuel. Los procesos organizativos de la población desplazada: alcances, limitaciones y retos. En: *Desplazamiento Forzado Dinámicas de Guerra, Exclusión y Desarraigo*. Compiladora Martha Nubia Bello. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia, ACNUR, 2004., pp. 431-444.

CODHES INFORMA. Boletín de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento. N° 75. Bogotá, 22 de abril de 2009. 15 p.

CODHES INFORMA. Boletín de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento. No. 76. Bogotá. 27 de enero de 2010. 44 p.

CODHES INFORMA. Boletín de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento. N° 77. Bogotá, 15 de febrero de 2011. 30 p.

COMISIÓN DE SEGUIMIENTO A LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE DESPLAZAMIENTO FORZADO. Proceso Nacional de Verificación de los derechos de la población desplazada. Primer informe a la Corte Constitucional. Bogotá, 31 de Enero de 2008. 140 p.

COMISIÓN DE SEGUIMIENTO A LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE DESPLAZAMIENTO FORZADO Decimo primer informe 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. Bogotá 19 de Enero de 2009. 70 p.

COMISIÓN NACIONAL DE SEGUIMIENTO DE POLÍTICA PÚBLICA SOBRE DESPLAZAMIENTO FORZADO. Una propuesta en torno a un sistema integrado de corresponsabilidad SIC. 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. CODHES. Bogotá. 2010. 77 p.

CONFERENCIA EPISCOPAL DE COLOMBIA. Derechos Humanos: Desplazados por la Violencia en Colombia. Investigación nacional sobre desplazamiento interno en Colombia que comprende el periodo entre 1985-1994. Bogotá: Kimpres, 1995. 140 p.

DEFENSORÍA DELEGADA PARA LA EVALUACIÓN DE RIESGOS DE LA POBLACIÓN CIVIL COMO CONSECUENCIA DEL CONFLICTO ARMADO. Sistema de Alertas Tempranas SAT. Informe de Riesgo N 004-11. Abril 5 de 2011. 18 p.

ESCOBAR, Arturo. La Invención del Tercer Mundo: Construcción y Deconstrucción del Desarrollo. Vitral: Norma, 1998. 475 p.

FUNDACIÓN DE ATENCIÓN AL MIGRANTE DE LA ARQUIDIÓCESIS DE BOGOTÁ FAMIG. Y CONSULTORÍA PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DESPLAZAMIENTO CODHES. Gota a Gota. Desplazamiento Forzado en Bogotá y Soacha. Bogotá. 2007. 166 p.

GARAY, Jorge et al. El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado. Reconocer y resarcir debidamente los daños y perjuicios. Bogotá. D.C.: Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado. Volumen 10. 2011. 249 p.

GOLDFRANK Benjamín. Los procesos de presupuesto participativo en América Latina: éxito, fracaso y cambio. En: Revista de Ciencia Política, Vol 2 N° 26., México. 2006. pp. 3-28.

GUTIÉRREZ. Francisco. Participación Ciudadana y Pobreza en Colombia. Bogotá. D.C.: Departamento Nacional de Planeación DNP. 2007. 173 p.

HERNÁNDEZ. D. Esperanza. Procesos organizativos y de resistencia de la población desplazada: alcances, limitaciones y retos. En: *Desplazamiento Forzado Dinámicas de Guerra, Exclusión y Desarraigo*. Compiladora Martha Nubia Bello, Universidad Nacional de Colombia. y ACNUR. Bogotá, 2004. pp. 445-460.

HEVIA. Felipe. Participación ciudadana institucionalizada y despolitización: análisis crítico de los marcos legales de la participación en América Latina, Centro

de Estudos da Metrópole/Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEM/BRBRAP). 2007. Disponible en OPALC: <http://www.opalc.org/web>

Informe de la alta comisionada de las Naciones Unidas para los derechos humanos sobre la situación de los DDHH en Colombia. 2010. Disponible en: <https://docs.google.com/viewer?a=v&pid=explorer&chrome=true&srcid=0BxWyp4XphucrYjZjMzNmN2EtNzFjZC00NjNjLWE1MDktZjMxMDc1MTdjMTNi&hl=en&pli=1>  
35 p.

JARAMILLO, Ana María, VILLA, Martha Inés y SÁNCHEZ, Luz Amparo. Miedo y Desplazamiento. Experiencias y Percepciones. Corporación Región. Medellín, 2004. 244 p.

MASSAL. Julie. Democracia participativa. Desafíos y desencantos en el siglo XXI. En: Análisis Político. Vol. 23 N  69. Bogotá. D.C.: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales IEPRI. Universidad Nacional de Colombia. Mayo / Agosto. 2010. pp. 79-91.

MCADAM, Doug; MCCARTHY John y ZALD Mayer, "Oportunidades, estructuras de movilización y procesos enmarcadores: hacia una perspectiva sintética y comparada de los movimientos sociales", en: McAdam, Doug; John McCarthy y Mayer Zald. Movimientos sociales: perspectivas comparadas. Madrid: Editorial Istmo. 1999. pp. 1-50.

McAdam. Doug. TARROW, Sidney. TILLY. Charles. Dinámica de la Contienda Política. Barcelona. España: Hacer. S, L. 2005. 414 p.

MONTOYA. C. Gloria. ZAPATA. L., Cecilia. CARDONA., R. Bertha. Diccionario especializado de Trabajo Social. Universidad de Antioquia. Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, Escuela Interamericana de Bibliotecología, Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanas CISH, Centro de Investigaciones en Ciencias de la Información CICINF. Medellín. 2002.

MUÑOZ Caicedo. Wendy Tatiana. 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. Pontificia

Universidad Javeriana Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales - Bogotá D.C. 2008. 217 p.

ORTEGA Hernando. Acción Colectiva y desplazamiento interno forzado. En: *Restablecimiento, Reparación y procesos organizativos de la población en situación de desplazamiento*. Fundación universitaria del Área Andina. Red Nacional de Investigadores REDIF. Bogotá. 2007. pp. 309-333.

ORTEGA. A. Hernando. 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. 2005. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2005/partijov/arango.pdf>. 32 p.

OSORIO, Flor Edilma. "Territorios, identidades y acción colectiva" en *Desplazamiento forzado interno en Colombia: conflicto, paz y desarrollo*. CODHES, ACNUR. Bogotá. 2001.

OSORIO. Flor Edilma. Recomenzar vidas, redefinir identidades. Algunas reflexiones en torno de la recomposición identitaria en medio de la guerra y del desplazamiento forzado. En: *Desplazamiento Forzado Dinámicas de Guerra, Exclusión y Desarraigo*. Compiladora Martha Nubia Bello, Universidad Nacional de Colombia. y ACNUR. Bogotá, 2004. pp. 175-186.

OSORIO. Flor Edilma. Territorialidades en suspenso. Desplazamiento forzado, identidades y resistencias. CODHES. Bogotá. 2009.

RODRÍGUEZ. Alba Nubia. GÓMEZ, Sheila Andrea. Organizaciones Sociales de Personas en situación de desplazamiento; Identidad y ciudad. En: *Restablecimiento, Reparación y procesos organizativos de la población en situación de desplazamiento*. Fundación universitaria del Área Andina. Red Nacional de Investigadores REDIF. Bogotá. 2007. pp. 255-280.

PEDRAZA Betty. RESTREPO, Darío. Las entidades territoriales en la realización de derechos de la población desplazada. Limitaciones y posibilidades frente al estado de cosas inconstitucional. Bogotá D.C.: CODHES. 2009. 133 p.

PIVEN, Francés. CLOWARD Richard. Poor people's movements. Why they succeed. How they fail. New York. United States: Vintage books. 1979. 383 p.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Guía de atención integral a la población desplazada por la violencia en Colombia. Tomo II cuadernillo 5, Bogotá. Colombia, 2007.

TARROW. Sidney. El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política. Madrid: Alianza editorial. 1997. 369 p.

TORRES Carillo Alfonso. Movimientos Sociales, organizaciones populares y constitución de sujetos colectivos. Reconstruyendo el vínculo social. Bogotá UNIDAD, 2002.

TORRES C. Alfonso. Identidad y política de la Acción Colectiva. Organizaciones populares y luchas urbanas en Bogotá. 1980-2000. Bogotá. D.C.: Universidad Pedagógica Nacional. 2007., p. 225.

UNIDAD TÉCNICA CONJUNTA UTEC. Proyecto piloto de fortalecimiento de las mesas departamentales de organizaciones de población desplazada: MDFOPD en los departamentos de Cesar y Valledupar, Quindío, Norte de Santander, Santander, Sucre. [www.vertice.gov.co](http://www.vertice.gov.co).

UPRIMNY, Y. Rodrigo. Justicia constitucional y desplazamiento forzado en Colombia. Memorias del seminario nacional de derecho de ciudadanía y población en situación de desplazamiento. Bogotá. D.C.: Ed Códice. 2004.

UTEC. Acción Social. ACNUR. Documento de trabajo "Proyecto piloto: fortalecimiento de las mesas departamentales de organizaciones de población desplazada (MDFOPD)" Vértice. Bogotá. Disponible en [www.vertice.gov.co](http://www.vertice.gov.co)

VARGAS. Jenniffer. VÉLEZ. Johnny. La Consolidación de vínculos vitales. Una perspectiva de acompañamiento psicosocial. Conferencia Episcopal. Secretariado Nacional de Pastoral Social. Bogotá. 2009. 96 p.

VARGAS Jenniffer. VÉLEZ Johnny. 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". FICONPAZ- SNPS. 2010.

VELÁSQUEZ, Fabio. GONZÁLEZ. Esperanza. La planeación participativa en Bogotá. Corona. 2003. 456 p.

## **BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA**

ACNUR. Balance de la política de atención al desplazamiento forzado en Colombia, 1999 - 2002 (2002).

ACNUR. Balance de la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado en Colombia, 2002 - 2004 (2004).

ACNUR, Balance de la política pública de atención integral a la población desplazada por la violencia, 2004-2006.

ACNUR. Balance de la Política Pública para la atención integral al desplazamiento forzado en Colombia. 2004-2006 Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR Oficina para Colombia. Bogotá. Colombia. 2007.

ARDILA. Gerardo Editor. Colombia: Migraciones, Transnacionalismo y Desplazamiento. CES Centro de Estudios Sociales de la Universidad nacional de Colombia. Ministerio de Relaciones Exteriores. Fondo de Población de las Naciones Unidas. Bogotá. 2006.

RIAÑO Pilar., Villa Marta et al. Poniendo tierra de por medio. Migración forzada de colombianos en Colombia, Ecuador y Canadá. Corporación Región. Medellín, 2008.

CODHES y UNICEF. Un país que huye: Desplazamiento y violencia en una nación fragmentada – Volumen I (1999), Volumen II (2003).

CONFERENCIA EPISCOPAL DE COLOMBIA. CONSULTARÍA PARA LOS DERECHOS HUMANOS CODHES. Desafíos para construir nación. El país ante el desplazamiento, el conflicto armado y la crisis humanitaria (1995-2005). Bogotá: 2006

CONFERENCIA EPISCOPAL DE COLOMBIA. Desplazamiento Forzado en Antioquia: Aproximaciones teóricas y metodológicas al desplazamiento de la



población en Colombia. Secretariado Nacional de Pastoral Social. Sección de Movilidad Humana. Bogotá: 2000.

COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA Y PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS Una mirada a la población desplazada en ocho ciudades de Colombia: respuesta institucional local, condiciones de vida y recomendaciones para su atención; (2008).

IBÁÑEZ, Ana María. El desplazamiento forzoso en Colombia: ¿Un camino sin retorno hacia la pobreza?, Bogotá, Universidad de los Andes, 2009.

LAVERDE. Zully y TAPIA. Edwin. Tensión en las Fronteras. Un análisis sobre el conflicto armado, el desplazamiento forzado y el refugio en las fronteras de Colombia con Ecuador, Venezuela y Panamá. Consultoría Para Los Derechos Humanos Y El Desplazamiento Forzado CODHES. Bogotá, D.C., agosto de 2009

MEDRANO. Moisés. Conflicto, desplazamiento y retos de protección en zonas de frontera EN: Desplazamiento Forzado. Dinámicas de guerra, exclusión y desarraigo. Martha Nubia Bello et al. Bogotá. D.C.: Universidad Nacional de Colombia, 2004.

MEERTENS., DONNY. Género. Desplazamiento forzado y migración. Un ejercicio comparativo en movilidad y proyectos de vida. En: Colombia: migraciones, transnacionalismo y desplazamiento. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia, 2006.

OBSERVATORIO DE PAZ INTEGRAL – ACNUR. Desplazamiento forzado en el Magdalena Medio 2005-2006. (2007).

PÉREZ. Murcia. Luis Eduardo. Factores asociados al desplazamiento forzado en Colombia. En: Desplazamiento Forzado. Dinámicas de guerra, exclusión y desarraigo. Martha Nubia Bello et al. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 2004. pp. 49-79.

REYES Alejandro. El problema territorial del desplazamiento forzoso En: Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Secretaria Técnica . Informe final. Misión in Situ de asistencia técnica sobre desplazamiento interno en Colombia. Bogotá. 1997.

REYES Alejandro. Geografía de la Violencia en Colombia. Ministerio de Agricultura y desarrollo rural. Una mirada social al campo. Compilación de la cumbre social rural. 1996. Bogotá. Colombia. Ediciones Lerner. 1996.

REYES Alejandro. Guerreros y campesinos. el despojo de la tierra en Colombia. Norma: Bogotá. Colombia. 2009. 392 p.

ROJAS Jhovana. ORTIZ Natalia., AGUILAR Juliana. Sistematización de estudios sobre desplazamiento forzado en Colombia. 2001 – 2008 Documento de trabajo UTeC. Octubre, 2009. Disponible en : [www.vertice.gov.co](http://www.vertice.gov.co)

**Leyes, decretos, sentencias, autos**

CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA Ley 617 de 2000

Documento Conpes 2804 de 1995

CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA. Ley 387 de 1997.

CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA Ley 550 de 1999

CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA Ley 1116 de 2006

CORTE CONSTITUCIONAL Sentencia T-025 de 2004.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Decreto 250 de 2005.

REPUBLICA DE COLOMBIA. Ley 387 de 1997.

REPUBLICA DE COLOMBIA Ley 1190 de 2008

CORTE CONSTITUCIONAL Auto 109 de 1997

-----Auto 233 de 1997

-----Auto 178 de 2005

-----Auto 116 de 2008

-----Auto 092 de 2008

-----Auto 251 de 2008

-----Auto 052 de 2008

-----Auto 004 de 2009

-----Auto 005 de 2009

-----Auto 006 de 2009

-----Auto 007 de 2009

-----Auto 383 de 2010

**Páginas web**

<http://www.corteconstitucional.gov.co>

<http://www.codhes.org>

<http://www.verticve.gov.co>

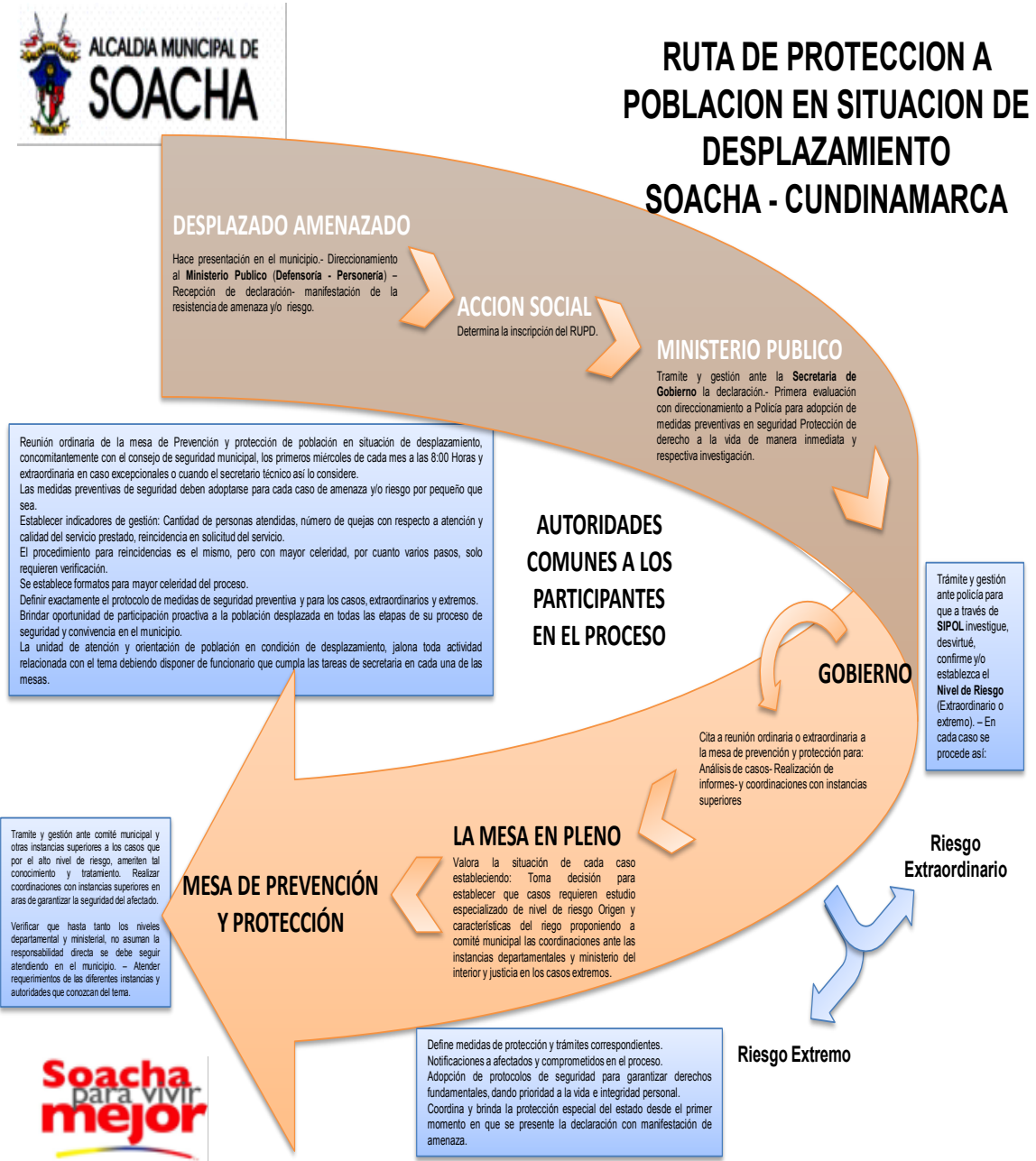
[www.accionsocial.gov.co](http://www.accionsocial.gov.co)

**7. ANEXOS**

ANEXO 1. Ruta de protección a población en condición de desplazamiento forzado Soacha-Cundinamarca

ANEXO 2. Glosario de siglas

## ANEXO 1. RUTA DE PROTECCIÓN A POBLACIÓN EN CONDICIÓN DE DESPLAZAMIENTO FORZADO SOACHA-CUNDINAMARCA



**FUENTE: ALCALDÍA DE SOACHA. Plan Integral Único PIU del Municipio de Soacha. 2011-2015.**

## ANEXO 2. GLOSARIO DE SIGLAS

<b>PD</b>	Población en condición de desplazamiento
<b>OPD</b>	Organización de Población Desplazada
<b>SNAIPD</b>	Sistema Nacional de Atención Integral a Población Desplazada
<b>CNAIPD</b>	Consejo Nacional de Atención Integral a Población Desplazada
<b>PIU</b>	Plan Integral Único PIU.
<b>CTAIPD</b>	Comité territorial de atención integral a Población en condición de desplazamiento
<b>MMFOPD</b>	Mesa municipal de fortalecimiento de organizaciones de Población en condición de desplazamiento.
<b>MNFOPD:</b>	Mesa Nacional de Fortalecimiento de Organizaciones de Población Desplazada
<b>SIPOD:</b>	Sistema de Información de Población Desplazada
<b>UTEC</b>	Unidad Técnica Conjunta

