

DISEÑOS INSTITUCIONALES QUE PROMUEVEN LA PARTICIPACIÓN PERO LIMITAN LA INCIDENCIA POLÍTICA DE LAS ORGANIZACIONES DE POBLACIÓN DESPLAZADA*

Jenniffer Vargas Reina**

RESUMEN

En este artículo se analizan diseños institucionales que limitan la incidencia política de las organizaciones de población desplazada OPDs en los escenarios locales de participación creados por el estado. Se describe el marco normativo y jurisprudencial a través del cual se promueve y regula la participación de la PD en espacios de planeación y decisión, pero se muestra 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.

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

INSTITUTIONAL DESIGNS THAT PROMOTE PARTICIPATION BUT RESTRICT THE POLITICAL IMPACT OF ORGANIZATIONS OF DISPLACED POPULATION

[41]

SUMMARY

In this paper we analyse 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

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

* Este artículo presenta resultados de la investigación “Factores que condicionan la incidencia política de OPDs – El caso Soacha–tesis presentada para optar por el título de Maestría en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales del IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia.

** Trabajadora Social. Magister en Estudios Políticos de la Universidad Nacional de Colombia. Investigadora del grupo sobre conflicto e instituciones en una perspectiva comparada – Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales IEPRI- Universidad Nacional de Colombia. Email: jenniffervr@gmail.com

INTRODUCCIÓN

“*Yo participo, tú participas, otros deciden*”... decía un grafiti que vi hace varios meses en la Universidad Nacional, y que bien podría aplicarse a lo que acontece en diversos escenarios de participación ciudadana en los que las personas invierten su energía para ser reconocidos como interlocutores válidos y para que sus propuestas sean tenidas en cuenta, pero cuya incidencia política se ve limitada por factores y diseños institucionales, es decir, por la forma misma en que se ha creado y concebido ese sistema de participación.

¿Es efectiva la participación e incidencia de la población que ha vivido el desplazamiento forzado (de ahora en adelante PD) en los espacios institucionales creados por el estado? Se han creado y multiplicado dichos escenarios pero allí no han logrado las transformaciones estructurales que desean en términos de reivindicación de sus derechos tal y como lo plantea la Corte Constitucional al declarar un estado de cosas inconstitucional en el año 2004 y al ratificarlo en el año 2009. ¿Qué diseños institucionales permiten explicar esa incidencia limitada? Esas son algunas de las preguntas que intento responder en este artículo.

En los últimos diez años ha cobrado relevancia en la agenda investigativa sobre el desplazamiento forzado el tema de los procesos organizativos de la PD, su participación e incidencia en los espacios en los que se toman decisiones frente a la política pública. Estos procesos han ganado importancia por diversas razones entre las cuales se encuentran, las exigencias de éstas personas de ser reconocidos como interlocutores válidos y como ciudadanos en ejercicio de sus derechos; el aumento de las Organizaciones de Población Desplazada (de ahora en adelante OPDs) en diferentes municipios del país¹, y la creación de espacios de diálogo y negociación con el estado como comités territoriales de población desplazada y mesas temáticas a nivel municipal, departamental y nacional etc.; también, debido a las exigencias de la Corte Constitucional que a través de la sentencia T-025 y sus autos de seguimiento ordena al Gobierno y al Sistema Nacional de Atención Integral para la Población Desplazada (SNAIPD)² promover la participación de las OPDs en el diseño, ejecución y seguimiento de la política pública.

Aunque los estudios sobre la participación de las personas que han vivido el desplazamiento forzado en Colombia son pocos, el interés sobre este tema ha venido creciendo en la última década, lo que se evidencia en el surgimiento de artículos e investigaciones que han hecho de éste, su objeto de conocimiento en los últimos años. Los trabajos de Archila y Prada (2002), Osorio

¹ Los procesos de organización de las personas que han vivido el desplazamiento se han convertido en mecanismos a través de los cuales las PD ejercen su derecho de participación, generan presión, desarrollan iniciativas y también buscan respuestas. Estos procesos varían, Ortega 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 multiactivo, entre otras*” (Ortega, 2005: 22).

² La ley 387 de 1997 creó el Sistema Nacional de Atención Integral para la población desplazada (SNAIPD) el cual estuvo 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 - Incodec, 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 Registrado, Fiscalía General de la Nación, Finagro.

[42]

(2001) Bustillo (2004), Hernández (2004), y Ortega (2005) evidencian la complejidad creciente de los procesos de organización de ésta población. 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 el diálogo con actores estatales en diversos espacios tales como las mesas temáticas de política pública, entre otras.

Otras investigaciones desarrollan estudios de caso desde diferentes enfoques: desde una perspectiva de construcción de identidad encontramos la investigación de Rodríguez y Gómez, (2007) quienes realizan un estudio de caso sobre las OPDs en la ciudad de Cali y describen aquellos factores instituyentes que entran en juego en los procesos de construcción de identidades colectivas y el ejercicio de la ciudadanía y apropiación de la ciudad en los nuevos contextos de llegada por parte de las OPDs; 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 haciendo énfasis en aquellos factores asociados a la dinámica interna de las OPDs y la violencia que afecta a la PD en Bogotá. 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- Choco; 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 con el estudio de caso de dos organizaciones (AFRODES y ASOPRODES).

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 y la incidencia 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 en tanto no son un actor único, ni homogéneo. De otra parte, no se han realizado estudios que indaguen por las respuestas de las diversas entidades estatales frente a la acción colectiva desarrollada por estas poblaciones; existe un vacío de conocimiento sobre aquellos diseños institucionales que regulan el tema de la participación de la PD, y si estos promueven o no 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-, aspectos que permitirían aproximarnos al tema de la incidencia política de éstas organizaciones.

Teniendo en cuenta lo anterior, el presente texto busca indagar por dos aspectos fundamentales que constituyen vacíos de conocimiento: 1) aquellos diseños institucionales que regularon el sistema de participación de PD en las instancias encargadas de diseñar y ejecutar la política pública de atención a PD entre los años 2005 – 2011 y de qué manera esos diseños limitaron la incidencia política que ésta población busco lograr en esos espacios.

[43]

EL PROBLEMA Y LA HIPÓTESIS

En las últimas dos décadas la población en condición de desplazamiento ha demandado a través de múltiples formas ser escuchada 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 estas demandas la Corte Constitucional ha generado unas exigencias al gobierno para que garantice la participación de la PD en el diseño, ejecución y seguimiento de la política pública.

Como respuesta, el gobierno nacional en el año 2005 abrió la oportunidad para la participación de la PD en el seno mismo del Consejo Nacional de Atención Integral para la Población Desplazada (CNAIPD)³, creó unos mesas nacionales, departamentales, municipales y reactivó los comités territoriales de atención a PD, espacios institucionales en los que representantes de la población en condición de desplazamiento podrían participar y dialogar con los funcionarios del estado sobre el diseño y ejecución de la política pública.

Con el tiempo esos escenarios se activaron en diversos lugares del país y se promovió la participación de la PD en ellos, pero la vulneración de derechos humanos continuó y la grave situación de pobreza y vulnerabilidad de esta población no se transformó, por ello, la Corte decidió ratificar en el año 2009 la permanencia de un estado de cosas inconstitucional porque la respuesta del estado no ha logrado satisfacer los indicadores de goce efectivo de derechos de estas poblaciones.

Aunque se crearon estos escenarios de participación, la PD no ha logrado posicionar sus propuestas y reivindicaciones estructurales en lo local y no han obtenido respuestas concretas que les permitan superar su condición. Como respuesta tentativa al problema formule la siguiente hipótesis: en los escenarios de participación y diálogo entre las organizaciones de población desplazada y las administraciones municipales 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 esos escenarios locales se tornen desgastantes para sus participantes pues no tienen cabida sus reivindicaciones más sentidas en las agendas locales⁴.

[44]

³ El Consejo Nacional de Atención Integral a la población Desplazada por la Violencia (CNAIPD) fue creado por la ley 387 de 1997 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. Este Consejo Nacional está conformado por delegados de diversos ministerios y entidades del orden sectorial nacional.

⁴ 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

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 (2007) Massal (2010) y Gutiérrez (2007) 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(Massal, 2010) porque se vislumbran como una oportunidad para la redistribución del poder en la que los actores locales pueden incidir. En este sentido, el presente artículo aporta reflexiones al evidenciar de qué manera la creación de diseños institucionales que favorecen la participación local en medio de un sistema descentralizado puede fallar.

En este artículo se describe como el gobierno crea un sistema descentralizado de participación para la población en condición de desplazamiento (PD), propicia unos diseños institucionales para que la PD dialogue con el estado en los niveles municipal, departamental y nacional, 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.

[45]

Para desarrollar este análisis presento en primer lugar una descripción general sobre el marco normativo que regula y crea los espacios y mecanismos institucionales de participación de la PD a nivel local y nacional, posteriormente analizó los problemas del sistema descentralizado de participación propuesto para incorporar las demandas de la población en condición de desplazamiento en los espacios de interlocución que éstas tienen con los entes territoriales debido

5	10.001	20.000	15.000	25.000
6	NA	10.000	NA	15.000

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

E: especial

* Anuales, en salarios mínimos legales mensuales

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

a la falta de articulación de estos escenarios con los lugares donde se toman las decisiones en el nivel central. Finalmente se esbozan algunas preguntas y problemas que se abren a partir de las reflexiones de este trabajo 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.

ESPACIOS INSTITUCIONALES DE PARTICIPACIÓN PARA LA OPDS

Cómo 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. Asimismo a través del auto 178 de 29 Agosto de 2005, ordenó: *“garantizar la participación oportuna y efectiva de las organizaciones de población desplazada, tanto a nivel nacional como en el ámbito territorial, en el proceso de diseño e implementación de los correctivos a los problemas detectados por las distintas entidades que participaron en el proceso de evaluación del cumplimiento de la sentencia T- 025 de 2004, así como en el seguimiento y evaluación de los programas y componentes de atención a la población desplazada a cargo de cada entidad, con el fin de asegurar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada”* (Corte Constitucional. Auto 178 de la Sentencia T 025/04, Considerando 11 numeral VIII).

Para dar cumplimiento a dichas exigencia el gobierno nacional estableció el decreto 250 de 2005, a través del cual creó cuatro mesas nacionales en el marco del (CNAIPD), una por cada fase de intervención, (Mesa Nacional de Protección y Prevención; Mesa Nacional de Atención Humanitaria de Emergencia; Mesa Nacional de Restablecimiento Socio-económico), y estableció que en cada una de estas era obligatoria la participación de dos representantes de la población desplazada. También creo una cuarta mesa, de Fortalecimiento del proceso organizativo de la población desplazada, esta última estaría conformada por representantes o líderes las organizaciones de población desplazada.

[46]

CUADRO MESAS NACIONALES DEL CNAIPD DECRETO 250 DE 2005

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.	l 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 BANCOLDEX, 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

Mesas Nacionales	Protección y Prevención	Atención Humanitaria de Emergencia	Restablecimiento Socioeconómico	Fortalecimiento de OPDs
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 secretaria técnica.
Representación de la PD	2 representantes de PD	2 representantes de PD	2 representantes de PD	La totalidad de la mesa es PD.

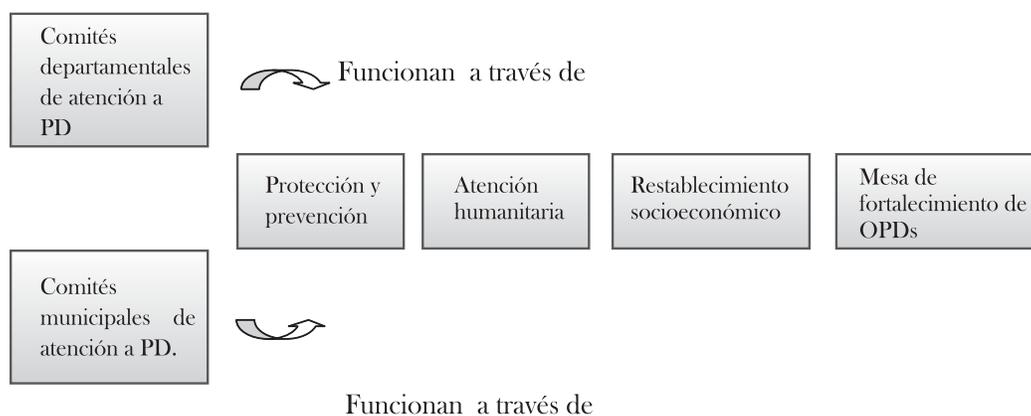
Según este decreto las mesas tendrían como tarea fundamental hacer seguimiento a los alcances obtenidos en el desarrollo de las estrategias, actividades y recursos concertados para responder a la PD. Para ello debían elaborar informes y presentarlos al CNAIPD para que éste adoptara los correctivos necesarios. Además de lo anterior, el decreto 250 reactivó los comités territoriales de atención para la población desplazada contemplados ya en la ley 387 de 1997. En dichos comités se establece la participación de los funcionarios de las diversas entidades del estado y los líderes de la PD para planear, gestionar, ejecutar y evaluar planes, programas y proyectos que permitan aunar esfuerzos y atender a la población en condición de desplazamiento⁵. La herramienta de planeación de dichos Comités es lo que se define como el Plan Integral Único (PIU)⁶, dicho plan debe ser construido participativamente y debe articularse a los planes de desarrollo municipales y departamentales.

El decreto 250 estableció que Los Comités Territoriales debían organizarse y operar también a través de Mesas temáticas de trabajo, compuestas por representantes institucionales y líderes de PD, que tienen como objetivo trabajar alrededor de los temas que responden a las estrategias

[47]

COMITÉS TERRITORIALES

MESAS TEMÁTICAS



⁵ Dichos Comités Territoriales “apoyarán y brindarán colaboración al SNAIPD; definen, planean, gestionan, ejecutan y evalúan planes, programas y proyectos a nivel territorial en el marco del Plan Integral Único – PIU, construido participativamente y el cual les permitirá coordinar esfuerzos para atender integralmente a la población sujeto, asumiendo compromisos a corto, mediano y largo plazo” (Decreto 250 de 2005).

⁶ 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.

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.

“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.

Además de lo anterior, se creó la Ley 1190 de 2008, mediante la cual, se ordenó a los comités municipales, departamentales y distritales formular e implementar los Planes Integrales Únicos de manera participativa y articularlos 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.

[48] 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, 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.

Teniendo en cuenta lo anterior, 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 o no 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” (Corte Constitucional. Auto 116 de 2008).*

Según la Corte, 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 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?

El gobierno nacional, en cabeza de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social), ha asumido el tema de la participación efectiva de la PD, 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, y busca fortalecer este espacio como uno de interlocución entre los representantes de las distintas ODPs 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 e instrumentos como el protocolo de participación
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.

[49]

A pesar de estas acciones, La Corte Constitucional en el auto 383 de 2010 concluyó que *“en general no existe evidencia de que la participación de la población desplazada haya influido o incidido en la toma de decisiones en la política pública trazada para la atención integral, por parte del gobierno nacional o territorial”*. (Corte Constitucional. Auto 383 de 2010: 86).

La creación de estos espacios institucionales para la participación de las OPDs no es suficiente 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 diálogo con el estado a nivel municipal y departamental. Además existen vacíos de articulación de 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.

PROBLEMAS DEL SISTEMA DESCENTRALIZADO PARA INCORPORAR LAS DEMANDAS Y PROPUESTAS DE LA PD EN LOS ESPACIOS DE INTERLOCUCIÓN CON LOS ENTES TERRITORIALES

Existen fallas estructurales que limitan el impacto de la política pública de atención a PD en general y el componente de 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 adecuado de esta política:

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 (Pedraza y Restrepo, 2009: 27).

La falta de coordinación y articulación entre la nación y los entes territoriales⁷:

Cada una de las instituciones o sectores del SNAIPD define su forma particular de articulación territorial y esta no se refiere a la coordinación con las autoridades político-administrativas sino *“que parece entenderse como la forma en que cada sector aterriza sus acciones en el territorio y la articulación 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 PD (Pedraza y Restrepo, 2009: 28).

[50]

A lo anterior se suma que ni los alcaldes, tienen espacio, ni voz, ni voto en el consejo nacional. Es decir, las administraciones de los entes territoriales no cuentan con mecanismos formales que posibiliten su participación en la definición de las líneas de la política nacional de atención a la población desplazada, así lo ratifica ACNUR: *“no existe... un mecanismo permanente y sistemático para informar al territorio de la actividad del Consejo Nacional; tampoco para consultarlo o apoyar sus decisiones en información proveniente del territorio, o para realizar una planificación nacional mínimamente participativa, partiendo de procesos locales de identificación de necesidades, de información provistas por los Comités Territoriales, que tengan en cuenta las diversas capacidades de gestión y administración del SNAIPD, que tienen las diferentes entidades territoriales”* (ACNUR, 2007:391).

Si bien es cierto que dentro de las funciones de las entidades territoriales están destinar recursos propios para atender a la PD, crear el PIU del ente territorial, articular éste 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 cabo⁸ 3. Sus PIU municipales no se articulan con los departamentales o regionales, porque no existen mecanismos ni escenarios de articulación que los promuevan o lo posibiliten, 4. Los presupuestos nacionales tienen prioridad para ser destinados a

⁷ 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.

⁸ 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 prioritizados todavía no han iniciado la formulación del PIU”* (Corte Constitucional, Auto 383: 32).

nivel sectorial y no a los entes territoriales y muchos de los municipios no cuentan con los recursos y la capacidad institucional necesaria para atender de manera integral a la PD garantizando el goce de sus derechos. Además de lo anterior, no se cumplen los principios de la política pública definidos en la guía de atención integral a la PD de coordinación, concurrencia, subsidiaridad y complementariedad. Al respecto el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados afirma

“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” (Pedraza y Restrepo, 2009: 33).

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 *“la coordinación tiene logros altamente diferenciados en virtud de la capacidad institucional y financiera de cada una de las entidades territoriales, y no existe un mecanismo nacional que permita compensar las diferentes capacidades de los departamentos para fortalecer a los municipios en gestión del SNAIPD”* (Pedraza y Restrepo, 2009: 29). Ejemplo de ello es Bogotá que cuenta con una mayor capacidad fiscal e institucional y en la que existe una alta articulación entre el comité distrital y las entidades del SNAIPD, pero no ocurre así con la mayoría de departamentos y mucho menos en los municipios que no logran acceder a una relación directa con las entidades sectoriales del orden nacional.

Esta prevalencia de lo sectorial sobre lo territorial y las fallas en los procesos de articulación 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 prepuestos, son competencia y responsabilidad de las instituciones a nivel central; y los sectores nacionales a su vez no cuentan con una forma unificada y funcional de llevar a cabo su articulación con los entes territoriales.

En los escenarios institucionales creados por el estado como los Comités Territoriales 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

[51]

se convierten en escenarios dónde 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. En este sentido, las diversas demandas y propuestas que establecen las mesas temáticas y los comités territoriales de atención a la PD en el nivel municipal y departamental no son incorporadas de manera sistemática en el CNAIPD.
- 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, 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 local.
- 4) 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 ni tienen representación en los 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 organizaciones nacionales que intentan articular en su espacio a las organizaciones locales, 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.

[52]

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 y 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 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, 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, pero consideran que es *“políticamente necesario estar allí”*, para acceder a la información, conocer de primera mano lo que hacen las entidades del estado, realizar seguimiento y control, gestionar el acceso a servicios o ayudas para sus comunidades 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 busquen otras estrategias de acción para lograr sus objetivos. Una de ellas es la representación política vía elecciones. Consideran que es necesario conseguir uno o varios “dolientes políticos” locales que los representen en Consejos Municipales, Asambleas Departamentales, Alcaldías y Gobernaciones; 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. En esta misma vía otra acción ha sido la construcción de alianzas con políticos cercanos a su ideología política o de partido, para pedirles que impulsen las luchas de la PD en lo local y departamental.

[53]

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.

¿RETOS SIMILARES PARA LA PARTICIPACIÓN DE LAS VÍCTIMAS 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, ya no se contempla solamente la participación de las víctimas del delito de desplazamiento forzado, sino las víctimas de diversos hechos violentos en el marco del conflicto en general.

A través del decreto número 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. En lo estructural, los espacios institucionales de participación para las víctimas 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 y los espacios de diálogo entre las víctimas y el estado ya no se llamarán Comités Territoriales de Atención a PD sino Comités Territoriales de Justicia Transicional.

A través de dicho decreto se llenan varios vacíos para 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. Para ello, 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. 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.

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.

[54]

Si bien con estos nuevos diseños se intenta llenar vacíos en la regulación (algunos de los cuales se abordaron en este artículo), el problema fundamental no logra resolverse 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 es fundamental investigar de qué manera las organizaciones de víctimas responden o no 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.
- A partir de esta investigación se abre una pregunta por las dificultades que tiene la población desplazada para inscribirse de manera más eficiente y completa en los diseños institucionales estatales: ¿esta imposibilidad o dificultad es una forma de resistirse a estos diseños institucionales que terminan por limitar el poder transformador de sus acciones? Es una pregunta que queda abierta para futuras investigaciones y reflexiones.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

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 líderes o 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, que se concretan en los ejercicios de planeación, planes, programas y proyectos, escapan al ámbito de control manejado por los Comités Territoriales, por ello planear se convierte en una tarea desgastante para sus participantes.

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 opera la política pública, 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.

[55]

BIBLIOGRAFÍA

Abadía Rosa Ana y Ferrer Luz Jessely (2007), “Sistema Organizativo de la población desplazada asentada en Quibdó- Choco” en, Patricia Ortiz, Mario López y Mauricio Vilorio (Edit), *Restablecimiento, Reparación y procesos organizativos de la población en situación de desplazamiento*, Bogotá, Fundación universitaria del Área Andina. Red Nacional de Investigadores REDIF, p. 335-342.

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

Alba Juan Guillermo (2008), *Trayectoria de reconstrucción de ciudadanía de Comunidades Negras Desplazadas en Soacha*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. Maestría en Estudios Políticos. 156 p.

Archila Mauricio y Prada Esmeralda, (2002), “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. ed: Unibiblos, pp. 104 – 112.

Bustillo Juan Manuel (2004), “Los procesos organizativos de la población desplazada: alcances, limitaciones y retos”, en Martha Nubia Bello (Edit), *Desplazamiento Forzado Dinámicas de Guerra, Exclusión y Desarraigo*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, ACNUR, pp. 431-444.

Comisión Nacional de Seguimiento de Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (2010), *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*. Bogotá, CODHES, p. 77.

Gutiérrez Francisco (2007), *Participación Ciudadana y Pobreza en Colombia*. Bogotá. Departamento Nacional de Planeación DNP. P 173.

Massal Julie, (2010), “Democracia participativa. Desafíos y desencantos en el siglo XXI”, en Análisis Político Vol. 23 N° 69 Mayo / Agosto. Bogotá, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales IEPRI. Universidad Nacional de Colombia, pp. 79-91.

Ortega Hernando, (2005) Desplazados internos en Colombia: forjando acción colectiva en las orillas de las rupturas (1995-2004). Informe final del concurso: Partidos, movimientos y alternativas políticas en América Latina y el Caribe. Programa Regional de Becas CLACSO. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2005/partijov/arango.pdf>. p. 32.

Osorio Flor Edilma (2001), “Territorios, identidades y acción colectiva” en *Desplazamiento forzado interno en Colombia: conflicto, paz y desarrollo*. Bogotá. CODHES, ACNUR.

Osorio Flor Edilma (2004), “Recomenzar vidas, redefinir identidades. Algunas reflexiones en torno de la recomposición identitaria en medio de la guerra y del desplazamiento forzado”. en Martha Nubia Bello (Edit), *Desplazamiento Forzado Dinámicas de Guerra, Exclusión y Desarraigo*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, ACNUR, p. 175-186.

Osorio Flor Edilma (2009), Territorialidades en suspenso. Desplazamiento forzado, identidades y resistencias. Bogotá, CODHES.

Rodríguez Alba Nubia, Gómez Sheila Andrea, (2007), “Organizaciones Sociales de Personas en situación de desplazamiento; Identidad y ciudad” en, Patricia Ortiz, Mario López y Mauricio Vilorio (Edit), *Restablecimiento, Reparación y procesos organizativos de la población en situación de desplazamiento*, Bogotá, Fundación universitaria del Área Andina. Red Nacional de Investigadores REDIF, p. 255-280.

Pedraza Betty, Restrepo, Darío (2009), *Las entidades territoriales en la realización de derechos de la población desplazada. Limitaciones y posibilidades frente al estado de cosas inconstitucional*, Bogotá, CODHES, p. 133.

Presidencia de la República (2007), *Guía de atención integral a la población desplazada por la violencia en Colombia*. Tomo II cuadernillo 5, Bogotá.

[56]

Leyes, decretos, sentencias, autos

Congreso de la república de Colombia. Ley 617 de 2000
Congreso de la república de Colombia. Ley 387 de 1997
Congreso de la república de Colombia. ley 550 de 1999
Congreso de la república de Colombia. Ley 1116 de 2006
Corte constitucional sentencia t-025 de 2004
Presidencia de la república. Decreto 250 de 2005
República de Colombia. Ley 387 de 1997
República 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 383 de 2010

Páginas web

<http://www.corteconstitucional.gov.co>
<http://www.codhes.org>
<http://www.verticve.gov.co>
www.accionsocial.gov.co