

Justicia Global 8

# De desplazados a víctimas

Los cambios legales y la participación  
de la Mesa de Víctimas de Mocoa, Putumayo

Programa de Justicia Global y Derechos Humanos  
Universidad de los Andes

Julieta Lemaitre Ripoll, Eva Sol López, Juan Pablo Mosquera,  
Kristin Bergtora Sandvik, Juliana Vargas Gómez



# JUSTICIA GLOBAL 8

---

DE DESPLAZADOS A VÍCTIMAS

*Los cambios legales y la participación de la Mesa  
de Víctimas de Mocoa, Putumayo*

*Julieta Lemaitre Ripoll  
Eva Sol López  
Juan Pablo Mosquera  
Kristin Bergtora Sandvik  
Juliana Vargas Gómez*



Documento número 8

**JUSTICIA GLOBAL 8**

De desplazados a víctimas.

Los cambios legales y la participación de la Mesa de Víctimas de Mocoa, Putumayo

**Director de la colección:** César Rodríguez Garavito

**Corrección de estilo:** Tatiana Grosch

**Diagramación interna:** Samanta Sabogal Roa

**Diseño original de cubierta:** Alejandro Ospina

**Diagramación de cubierta:** Angélica Ramos

**Foto de cubierta:** Julieta Lemaitre Ripoll y Juliana Vargas Gómez

© **Universidad de los Andes, Facultad de Derecho**

**Ediciones Uniandes**

Carrera 1ª núm. 19-27, edificio Aulas 6, piso 2

Bogotá, D. C., Colombia

Teléfono: 3394949, ext. 2133

<http://ediciones.uniandes.edu.co>

[infeduni@uniandes.edu.co](mailto:infeduni@uniandes.edu.co)

**ISSN: 2145-2369**

Impresión:

Editorial Kimpres Ltda.

Calle 19 sur núm. 69C-17

Teléfono: 4136884

Bogotá, D. C., Colombia

Impreso en Colombia – *Printed in Colombia*

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida ni en su todo ni en sus partes, ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electro-óptico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito de la editorial.

# CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	7
PRIMERA PARTE	
El desplazamiento forzado y las organizaciones de desplazados en el municipio de Mocoa	17
<hr/>	
La organización a la base: descripción de procesos	26
La Mesa Municipal de Organizaciones de Población Víctima del Desplazamiento Forzado de Mocoa (MFOPD)	29
Antecedentes normativos	29
Creación de la Mesa en el 2011	32
Participación de la Mesa en la planeación de la atención a los desplazados	36
SEGUNDA PARTE	
Metodología y resultados de la Encuesta de Víctimas de Desplazamiento Forzado en Mocoa	41
<hr/>	
Antecedentes de la Encuesta de Población Desplazada	43
Metodología	45
Elaboración del formulario	46

Población objetivo y diseño de la muestra	48
Desarrollo de la encuesta	49
Control de calidad y validación de la información	49
Resultados	50
Etapa inicial: asistencia humanitaria y registro	51
Aspectos positivos: cubrimiento de salud y educación	52
No hay trabajo para los desplazados	52
Los auxilios de pobreza son insuficientes	54
La vivienda es insuficiente	54
Especificidades de Mocoa: colonos desplazados y amenazados con poca organización de base	56
Discusiones con los miembros de la Mesa sobre los resultados de la encuesta	58
<b>CONCLUSIÓN</b>	
De desplazados a víctimas: Los efectos del cambio de los marcos legales	61
<hr/>	
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	68

# INTRODUCCIÓN

---



---

Al terminar los conflictos contemporáneos, las poblaciones civiles no pasan necesariamente de la ausencia del Estado, por la guerra, a estar de nuevo bajo el imperio de la ley. En cambio, muchos hacen el tránsito de unas identidades y unos regímenes legales a otros, con sus propios procesos y recursos. Por lo tanto, al apreciar el poder de la justicia transicional para marcar un rompimiento simbólico con el pasado es necesario también examinar ese tránsito de un régimen legal a otro, y los costos y beneficios para las personas involucradas. Esta es la situación particular de los desplazados en Colombia, que pasaron de un régimen de derecho humanitario y protección especial en el derecho constitucional, con una identidad de desplazados, a un régimen de justicia transicional, con la identidad de víctimas. ¿Cómo ha sido este proceso a nivel local? ¿Cómo lo han experimentado las comunidades organizadas de desplazados? Estas son algunas de las preguntas a las que se dirige este estudio\* de un caso particular: el de los desplazados en Mocoa.

Para empezar, hay que tener en cuenta que Colombia presenta hoy quizá el mayor reto para la justicia transicional en el mundo. Cerca de finalizar un conflicto armado de cincuenta años, nos encontramos en un país

\* Este estudio de caso se basa en la investigación conjunta de PRIO (Oslo, Noruega) y la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, en la que exploraron el impacto de la organización de base y la movilización legal de desplazadas colombianas. El proyecto fue financiado por el Consejo de Investigación Noruego (2010-2014).

caracterizado por la paradójica judicialización de las relaciones sociales,<sup>1</sup> así como por la tradición del uso del derecho para proteger a los civiles frente a los abusos de la fuerza pública y frente al sufrimiento de la guerra. Desde el 2011, con la Ley 1448 o Ley de Víctimas, el Estado colombiano asumió en este contexto el reto de instrumentalizar de forma masiva un proceso de justicia transicional que ya había iniciado de forma parcial unos años antes con la desmovilización de los ejércitos paramilitares (Ley 975 de 2005). Este proceso de justicia transicional no cae en el vacío legal creado por un conflicto armado, sino que reemplaza un régimen legal anterior que también tenía especial preocupación por las víctimas del conflicto, pero con un enfoque humanitario que se concentraba en la atención del desplazamiento forzado, y sin las herramientas de la justicia transicional.

El conflicto colombiano, concentrado en las zonas rurales, ha tenido un impacto enorme sobre la población civil. Según cifras oficiales, a finales del 2013 más de cinco millones de ciudadanos se habían registrado como víctimas del conflicto armado.<sup>2</sup> La gran mayoría son campesinos obligados a desplazarse a zonas urbanas, renunciando a su tierra y a sus formas tradicionales de vida.<sup>3</sup> De hecho, Colombia tuvo hasta el 2012 la mayor cantidad de desplazados internos del mundo.<sup>4</sup> La mayoría ha migrado a las zonas urbanas donde se unen a las filas de los pobres urbanos, y deben luchar por sobrevivir en mercados de vivienda y trabajo informales y con poco apoyo estatal, buscando acceder a programas de alivio de la pobreza de por sí insuficientes (Ibáñez & Moya 2010). Como es de público conocimiento, los desplazados son discriminados por su origen rural y racial, así como por portar identidades políticas sospechosas, ya que a menudo la población receptora los imagina como colaboradores de la guerrilla, los paramilitares o los narcotraficantes.

Algunos grupos tienen riesgos específicos en el conflicto armado. Por ejemplo, las mujeres enfrentan especialmente la violencia sexual y mala salud materna, así como un riesgo mayor de perder sus propiedades que

1 Al respecto ver: Javier A. Couso, Alexandra Huneus y Rachel Sieder, *Cultures of Legality. Judicialization and Political Activism in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013.

2 Para datos actualizados consultar: [www.unidadvictimas.gov.co/index.php/component/content/article/79-noticias/105-disponibilidad-de-ayuda-humanitaria-victimas-del-desplazamiento](http://www.unidadvictimas.gov.co/index.php/component/content/article/79-noticias/105-disponibilidad-de-ayuda-humanitaria-victimas-del-desplazamiento).

3 En la actualidad, las cifras gubernamentales son similares a las de las ONG. Ver: Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, o Codhes. En el 2012, Codhes estimó que había 5.445.406 desplazados en Colombia (Codhes 2012). Ver también IDMC (2014).

4 En el 2013, Siria fue el país con el mayor número de personas desplazadas en el mundo. El segundo fue Colombia. IDMC (2014).

los hombres (Meertens 2010; OAS 2006; Comisión de Memoria Histórica 2010, 2011); los indígenas y afrocolombianos pierden sus formas tradicionales de sustento y están en riesgo de perder de forma definitiva su cultura ancestral.

Los problemas asociados al desplazamiento no se limitan a la pérdida de bienes, pobreza y discriminación; a pesar de un régimen legal favorable y la presencia de instituciones especializadas en su atención, los desplazados enfrentan enormes dificultades al intentar organizarse para acceder a sus derechos. Desde el 2000, cientos de líderes sociales, incluyendo líderes desplazados y defensores de los derechos humanos, han sido asesinados o desaparecidos (Somos Defensores 2012), y las amenazas, acoso y ataques físicos son parte de la vida cotidiana. No es una sorpresa, entonces, el bajo nivel de organización de la población desplazada, así como su poco conocimiento de la ley (Comisión de Seguimiento 2008; Petesch & Gray 2009).

En respuesta a esta situación, el Gobierno colombiano, presionado tanto por la Corte Constitucional como por la sociedad civil, ha promovido leyes y adoptado políticas para enfrentar la crisis humanitaria generada por el desplazamiento forzado. La Ley 387 de 1997 fue seguida de desarrollos legales y administrativos, y en especial por un masivo litigio ante la Corte Constitucional que “cambió el desplazamiento en Colombia” (Rodríguez y Rodríguez 2009). Así, en la Sentencia T-025 de 2005, la Corte Constitucional consideró que el desplazamiento en Colombia constituía “un estado de cosas inconstitucional”. A partir de ese momento ordenó al Gobierno tomar las medidas necesarias para aliviar la situación de violación masiva de derechos de la población desplazada, y estableció una sala especial de seguimiento que monitoreaba de forma permanente el cumplimiento del Gobierno. A través de los años, la Corte emitió autos de seguimiento en los cuales monitoreó y estimuló el cumplimiento del Gobierno con una serie de estándares mínimos en materia de garantía de derechos, estándares que convirtió también en indicadores de medición. Se constituyó, además, una comisión de la sociedad civil encargada del seguimiento del cumplimiento del Gobierno y de la producción de datos estadísticos que permitieran medir dichos indicadores.

Con la adopción de la Ley de Víctimas, Colombia extendió masivamente los remedios de justicia transicional que ya había creado la Ley de Justicia y Paz, en el 2005. Así, la Ley 1448 creó un amplio proceso de justicia transicional junto con una enorme burocracia, que absorbió la que atendía el desplazamiento con anterioridad. Lo hizo, además, sin que hubiera cesado el conflicto armado, en lo que se ha llamado “justicia transicional sin

transición,” es decir, en medio del conflicto armado, pero también en medio de la continuidad del Estado y sus leyes, incluyendo las de desplazamiento.<sup>5</sup>

En cierta medida, desde un punto de vista formal, ambos regímenes, de desplazamiento y de justicia transicional, coexisten hoy, aunque en tensión. Sin embargo, en la práctica ha habido una migración de los desplazados hacia las identidades e instituciones de la Ley de Víctimas. Esta transición implica un cambio de marcos de referencia: primero, porque el desplazamiento se piensa como una crisis humanitaria que requiere una respuesta de emergencia, y unos deberes estatales de alivio de la pobreza definidos como “estabilización socioeconómica”.<sup>6</sup> La Ley de Víctimas, por otra parte, usa el marco de la justicia transicional para garantizar el derecho a la “verdad, justicia y reparación”. Si bien tanto la asistencia como la reparación pueden ser comprendidas de muchas maneras, incluyendo la transformación de las condiciones de desigualdad y pobreza ligadas al conflicto armado, su motivación no es el alivio de la situación de pobreza, como en el desplazamiento, sino responder a una injusticia pasada. ¿Qué efecto tiene este cambio de marco legal? Este estudio responde esa pregunta, pero enfocándose en particular en la participación de los desplazados en el diseño, implementación y evaluación de la política pública que los afecta, uno de los temas de especial interés para la Corte Constitucional.

En los autos de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional insistió en la importancia de la participación de la población desplazada en el diseño, implementación y evaluación de la política pública que respondiera al estado de cosas inconstitucional generado por el desplazamiento y sus secuelas. Sin embargo, la forma que debía tomar esta participación ha sido piedra de contención entre el Estado y la sociedad civil. Por medio de un decreto, el Gobierno Nacional creó un sistema de mesas de participación del orden municipal, departamental y nacional, así como diversas instancias de planeación a las que debían acudir los representantes de la población desplazada. Este sistema de mesas no funcionó bien, ya que tuvo enormes falencias a nivel territorial y muy poca acogida por parte de los gobiernos locales. Sin embargo, a pesar de las dificultades

5 La frase es de Rodrigo Uprimny, María Paula Saffón, Catalina Botero y Esteban Restrepo, *¿Justicia transicional sin transición?*, Dejusticia, Bogotá, 2006. Ver también: García-Godos, Jemima & Lid, Knut Andreas O., “Transitional Justice and Victims’ Rights before the End of a Conflict: The Unusual Case of Colombia”, en *Journal of Latin American Studies*, ISSN 0022-216X, 42, pp. 487-516, 2010.

6 César Rodríguez y Diana Rodríguez, *Injusticia radical, derechos humanos y cambio social: Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*, Universidad de los Andes, Bogotá, 2009.

(que incluían dificultades de representación, legitimidad, financiación e impacto de la presencia de las organizaciones en los procesos de política pública), el sistema fue replicado por la Ley de Víctimas sin que fuera claro cómo sería el mecanismo de transición.<sup>7</sup> También ha habido poca atención a los problemas de seguridad que la participación le ha generado a los desplazados, problemas que se han agudizado para los representantes de víctimas, en especial víctimas de crímenes de Estado y reclamantes de tierras.

Este estudio de caso explora las dinámicas de la participación de los líderes de desplazados en un municipio del sur del país: Mocoa, Putumayo. Se pregunta por el contexto de los procesos de participación y describe la formación de la Mesa Municipal de Fortalecimiento de Organizaciones de Población Desplazada (MFOPD) y sus actividades antes de su transformación en Mesa Municipal de Víctimas (en adelante, Mesa de Víctimas). El método utilizado es el de la reconstrucción del periodo en el que se crea la MFOPD y esta, a su vez, se transforma en Mesa de Víctimas. La base del estudio de caso fue la colaboración con los líderes en la realización de una encuesta de goce efectivo de derechos a la población desplazada de Mocoa.<sup>8</sup>

El trabajo colaborativo con los líderes nos permitió tener un acercamiento privilegiado a la problemática del desplazamiento en Mocoa y a la dinámica de la organización comunitaria. Conocimos Mocoa de la mano de los líderes desplazados que representan a diferentes grupos poblacionales (indígenas, mujeres, afrocolombianos y colonos) y fuimos a las casas de muchos de ellos para realizar entrevistas a profundidad sobre las circunstancias de su desplazamiento y de su asentamiento en Mocoa. Además, la elaboración conjunta de preguntas para una encuesta sobre la situación de los desplazados en Mocoa, así como la discusión de los resultados en varios talleres, nos permitió profundizar aún más en las circunstancias generales de los desplazados en Mocoa. Esta investigación la complementamos con revisión de prensa y literatura para dar cuenta de la actual situación de las personas desplazadas en Mocoa, y la historia de su llegada y asentamiento en esta capital. En lo restante del estudio de caso se presentan los resultados de dicha investigación.

7 Sobre estas mesas ver: Julián Martín Berrío, “Las Mesas de Participación: ¿Una frustración más para las víctimas?”, en *Revista de Derecho Público*, No. 31, 2013.

8 La reconstrucción se hizo recolectando información a través de distintos medios: por medio de entrevistas individuales realizadas por los dieciséis miembros de la MFOPD y cinco profesionales que trabajan en Mocoa con población desplazada; la realización de una encuesta conjunta en un periodo de ocho meses; la realización de dos talleres de interpretación de los datos de la encuesta con los miembros de la MFOPD que funcionaron como grupos focales y del acompañamiento a distintas reuniones con miembros del equipo del gobierno municipal.

Este estudio de caso, consideramos, es una contribución a la comprensión tanto de la dinámica local del desplazamiento forzado, como del impacto sobre las comunidades por el cambio de régimen legal que llamamos “de desplazados a víctimas”. Los resultados permiten un mayor acercamiento y comprensión de la forma como los espacios institucionales estructurados por el derecho se encuentran con procesos organizativos propios de las comunidades, y la forma como los líderes negocian su ingreso y presencia en los espacios institucionales.

En una primera parte, describe las circunstancias en la que se da el desplazamiento forzado a Mocoa, la envergadura del mismo y la normatividad aplicable. Se enfoca en la normatividad aplicable a la participación directa de los desplazados en algunos espacios administrativos y describe el esfuerzo de la administración municipal y de los líderes locales por formar un espacio de representación de los desplazados, la mencionada Mesa de Fortalecimiento de Organizaciones de Víctimas del Desplazamiento Forzado o MFPOD. En seguida describe la participación efectiva de esta mesa en la adopción de un plan municipal (Plan Integral Único o PIU) para atenuar el impacto del desplazamiento en Mocoa. La primera parte termina con la descripción de las razones que llevan a la MFPOD a querer persistir a pesar de que creen que la Ley 1448 la ha reemplazado por otra Mesa de Víctimas, y al PIU por un plan distinto para las víctimas. Como parte de este esfuerzo, la MFPOD hace una encuesta de los desplazados de Mocoa.

En una segunda parte, este estudio de caso describe los resultados de esta encuesta y su interpretación por los líderes desplazados que participaron en su elaboración y aplicación. Como otros desplazados del país, los desplazados que llegan a Mocoa, provenientes en su mayoría del sur del departamento del Putumayo y de la baja bota caucana, se encuentran en situación de pobreza. A diferencia de los desplazados en otras partes del país, primero, en Mocoa son una proporción importante de la población del municipio y, segundo, han perdido en su gran mayoría tierras y casas propias por el desplazamiento. Como en otras partes del país, después de muchas dificultades estos desplazados, en su mayoría, han recibido por lo menos una ayuda humanitaria, han logrado ingresar a los registros del Gobierno, están inscritos en programas de salud subsidiada y sus hijos van a las escuelas públicas. También como en el resto del país, carecen de trabajo y de ingresos y muchas familias sobreviven apenas con los auxilios de pobreza que brinda el Estado, hacinados en viviendas de baja calidad. A diferencia de otras partes del país, pero como buena parte de los mocoanos pobres, carecen de agua potable y viven en asentamientos sin infraestructura

pública suficiente, con problemas de inundaciones y deslizamiento, así como con problemas de saneamiento ambiental. La organización comunitaria, como parece ser también la tendencia nacional, está amenazada por actores armados no identificados, amenaza que en el contexto de guerra del Putumayo es más apremiante que en otras partes del país.

Por último, este estudio de caso examina el impacto de la Ley de Víctimas (Ley 1448 de 2011) sobre esta situación, tanto la del desplazamiento a Mocoa, como la de la organización existente en torno a la Mesa y la participación en el RIU, y también el proceso de la Mesa para producir sus propios datos sobre los desplazados en Mocoa. Concluye que con el cambio de régimen estos procesos en Mocoa quedan truncos, como ha sucedido en todo el país. La organización se debe replantear dentro de nuevos parámetros y vocabularios, y los logros obtenidos, como los datos de la encuesta, aparecen obsoletos. Además, el nuevo régimen legal con su énfasis en la reparación familiar, y la promesa de obtener un alivio a la pobreza a través de dicha reparación, atrae las energías a proceso individuales y desestimula la organización de base, en especial en un contexto donde el liderazgo comunitario genera riesgos reales de amenazas y estigmatización. Por lo anterior concluimos que la transición que llamamos “de desplazados a víctimas” a nivel local se vive como un proceso de desmonte de los logros organizativos de las organizaciones de población desplazada y un desestímulo a la organización de base para hacer reclamos de justicia social diferentes a la reparación por hechos puntuales del pasado.



# PRIMERA PARTE

---

EL DESPLAZAMIENTO FORZADO Y LAS  
ORGANIZACIONES DE DESPLAZADOS  
EN EL MUNICIPIO DE MOCOA



---

Mocoa es la capital del departamento del Putumayo, ubicado al sur del país, en la frontera con Ecuador. A diferencia de las zonas norte y andina del país, el departamento del Putumayo corresponde a una zona de poblamiento mestizo reciente, en especial la parte del departamento que coincide con la Amazonía biogeográfica. La resistencia de los indígenas, unida a las escasas vías de comunicación y a las dificultades propias de la selva húmeda tropical, hicieron que el Putumayo permaneciera con poca colonización mestiza hasta bien entrado el siglo xx, cuando la colonización llegó de la mano de bonanzas extractivas que caracterizan la población e historia del departamento.

Mocoa se encuentra ubicada en el piedemonte de la cordillera central de los Andes. Por su ubicación e historia, Mocoa es la puerta de entrada al Bajo Putumayo, zona protagonista de una historia turbulenta de colonización durante los siglos xix y xx. Durante buena parte del siglo xix y la primera mitad del siglo xx, la población del Putumayo era escasa. En esta época surge la colonización extractiva de diversos productos, en particular la quina y las pieles de animales salvajes. La explotación del caucho se da a principios del siglo xx de la mano de caucheras peruanas.<sup>9</sup>

9 En particular de la notoria Casa Arana, que viene acompañada de la esclavización, tortura y asesinato de un número enorme de indígenas de la región amazónica, calculado en 80.000 muertos, en la primera década del siglo xx. Roger Casement realizó lo que posiblemente fue el primer informe de derechos humanos sobre esto, ante el Parlamento británico, ya que Inglaterra era socia de la Casa Arana. Recientemente, Mario Vargas Llosa escribió un *bestseller* recreando esto (*El sueño del celta*), pero también hay varios libros académicos sobre el tema, como el de Michael Taussig titulado *Chamanismo, colonialismo y el hombre salvaje*.

A mediados del siglo xx se inicia la colonización del Putumayo de forma más intensa. Una primera oleada de colonos trae refugiados de la violencia partidista de mediados de siglo, campesinos que llegan a plantar cultivos de pancoger, generando una economía de subsistencia con unos pocos pueblos y pocas vías terrestres. A finales de los años sesenta, el descubrimiento de petróleo en el Bajo Putumayo y su explotación por la Texas Petroleum Company en campos de los ríos Orito y Gamuez atrae una segunda oleada de colonización en torno a la compañía y sus empleados, entre extranjeros y nacionales.<sup>10</sup> En los años setenta del siglo xx empieza a llegar una tercera oleada de colonización, ahora atraída por el cultivo de la coca, que se inicia en los años setenta y actualmente persiste, y que convive con la explotación petrolera y la economía de la guerra entre las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), Ejército y paramilitares.

Con la coca, por lo menos hasta mediados de los años noventa, llegó una relativa bonanza para la región, que atrajo tanto campesinos sin tierra de los valles interandinos y la cordillera, como narcotraficantes y comerciantes de las zonas andinas. La coca se sembraba en el Putumayo en variedades mejoradas, se convertía en pasta de coca y como tal se sacaba a los puertos del Pacífico vía Centroamérica, México y los Estados Unidos. A mediados de los años noventa, el aumento de la represión al cultivo de coca, en especial la aspersión aérea con glifosato, así como la falta de vías y de presencia estatal en la región que permitiera otra forma de subsistencia, dio pie a un movimiento social cocalero que se expresó en el paro armado de 1996, apoyado por las FARC (Ramírez 2010). La movilización cocalera, bajo el nombre de Movimiento Cívico, llegó a acuerdos con el Gobierno Nacional conocidos como el Pacto de Orito, acuerdos que no fueron implementados del todo por la presión de los Estados Unidos para proceder con las aspersiones.

Un efecto inesperado de las marchas cocaleras fue la entrada de los grupos paramilitares acompañada de un aumento significativo del cultivo de coca y de la violencia contra civiles. La primera incursión paramilitar en el Putumayo se había dado a finales de los ochenta en la localidad de El Azul (Ramírez 2011:521 y Ramírez 2001), con presencia en la zona de Puerto Asís. Sin embargo, por su extrema violencia fueron expulsados, en 1991, del casco urbano por la población (Comisión Andina de Juristas 1993) y, por esta misma época, de las zonas rurales por las FARC. Esto

10 Recibían un tratamiento diferenciado, los extranjeros tenían una ciudadela propia con todas las comodidades del primer mundo y a los nacionales los ubicaban a las afueras de las mismas, en poblados de trabajadores hombres, en los que había mucha prostitución y donde se trabajaba veintiocho días sí y veintiocho días no, por lo cual eran conocidos como veintiocheros.

consolidó la presencia de las FARC en la zona y su papel de proveedora de seguridad a los traficantes de coca y de intermediadora de precios entre narcotraficantes, cultivadores y trabajadores rasos.

A raíz de las marchas campesinas cocaleras de los años noventa, las AUCC (Autodefensas Campesinas de Córdoba) decidieron hacer presencia en la zona (Ramírez 2001) con un enorme embate. Su presencia se concentró en las cabeceras urbanas del Bajo Putumayo, donde se cultivaba la mayor parte de la coca, que salía hacia el Pacífico. Persiguieron a los dirigentes cívicos de las marchas cocaleras (Ramírez 2011:522), pero también a otros dirigentes cívicos y líderes sociales, además de hacer campañas de terror contra la población general generando desplazamientos masivos. Pronto las AUCC fueron reemplazadas por un destacamento del Bloque Central Bolívar, la rama de las AUC (Autodefensas de Colombia) que tenía un mayor componente de narcotraficantes. Estos fundaron el Bloque Sur Putumayo, bajo el mando del comandante conocido como “Macaco” (Carlos Mario Jiménez), que años después fuera extraditado a los Estados Unidos por narcotráfico. Para el 2000, el Putumayo producía el 40,4% de la coca del país (Vargas 2003).

La guerra tuvo dos etapas: primero, las autodefensas iniciaron una acción contrainsurgente caracterizada por sembrar el terror entre la población civil, que se presumía era aliada de las FARC, con masacres y desplazamientos masivos, en los años 1998 a 2001. Hacia el 2002 se inicia una segunda etapa cuando las autodefensas cambian su forma de operar y abandonan las masacres para realizar homicidios selectivos y control social, replegándose como consecuencia de la mayor presencia de las Fuerzas Militares en la zona (Ramírez 2011:523). Esto coincide con el fin de la zona de despeje, el inicio del Plan Colombia y el Gobierno de Álvaro Uribe.

El grueso del desplazamiento hacia Mocoa coincide con esta etapa de la guerra protagonizada por la toma paramilitar del Bajo Putumayo y los enfrentamientos entre las FARC, los paramilitares y el Ejército, y el aumento del cultivo de la hoja de coca y de las aspersiones. Es decir, se inicia en el año 2000 con un pico en el 2002 y se mantiene estable hasta el 2008, según datos del RUPD (más adelante se ampliará esta información).

En marzo del 2006, con la Ley de Justicia y Paz, se presentan al proceso de desmovilización 504 integrantes del Bloque Sur Putumayo, reconocido como un bloque especialmente violento. El portal especializado Verdad abierta dice que el Bloque Sur Putumayo es responsable de 4.728 homicidios en el periodo 2000-2006.<sup>11</sup> Su barbarie fue notable y la Comi-

11 Ver perfil de Antonio Londoño Jaramillo alias Rafa Putumayo en [www.verdadabierta.com](http://www.verdadabierta.com).

sión de Memoria Histórica ha registrado con detalle dos de las más de veinte masacres<sup>12</sup> realizadas por este bloque: El Tigre —que es piloto de reparación colectiva de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación— y El Placer (CMH 2011 y 2012). El informe de esta última describe cómo la violencia sexual contra mujeres y niñas y el control social fueron parte de la estrategia paramilitar.

Es por la misma época de la Ley de Justicia y Paz que la zona de Mocoa se integra en menor medida al conflicto, siendo hasta entonces una población muy pacífica. Mocoa se caracteriza desde inicios de los años noventa por mantenerse al margen de lo que sucede al sur del departamento y por ser una zona de recepción de población desplazada. La capital experimenta, además, una mejoría en sus niveles de pobreza medida por necesidades básicas insatisfechas (NBI). Así, si en el Censo de 1993 su índice de NBI (necesidades básicas insatisfechas) fue de 52,62%,<sup>13</sup> mientras que en el Censo del 2005 tuvo un índice de NBI en la cabecera de 24,83% y en el resto del municipio de 36,06%, para un promedio de 27,91%,<sup>14</sup> es decir, la mitad de lo que tuvo en 1993.

Si bien la mejoría en su economía y en los indicadores de necesidades básicas dependen en buena parte de la contratación con el Estado (Vásquez *et al.* p. 187), también se deben al comercio, siendo Mocoa una zona que recibe los beneficios del ingreso del dinero del narcotráfico como zona de paso, pero no es un centro de producción de pasta de coca, ya que se concentra en el sur del departamento. Medida por incautaciones, la producción de hoja y pasta de coca sigue siendo alta en el Putumayo, a pesar de la disminución del número total de hectáreas cultivadas.<sup>15</sup>

En la década del 2000 y hasta la actualidad (2014) continúan tanto las operaciones militares contra la insurgencia como la presencia insurgente,

12 <http://www.verdadabierta.com/victimarios/2847-asi-entraron-los-paras-al-sur-del-putumayo>

13 [www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/NBI.xls](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/NBI.xls)

14 [www.dane.gov.co/censo/.../NBI\\_total\\_municipios\\_30\\_Jun\\_2012.xls](http://www.dane.gov.co/censo/.../NBI_total_municipios_30_Jun_2012.xls)

15 Sin embargo, la producción del departamento ya no es de las más altas del país. Laboratorios e infraestructuras de producción de droga detectadas y destruidas en 2011, Putumayo: pasta/base de cocaína: 323 (el número más alto de todo el país, le sigue Antioquia con 295); clorhidrato de cocaína: 2; heroína, marihuana prensada y permanganato de potasio: 0 (al igual que en la mayoría de los departamentos del país). Incautaciones de clorhidrato de cocaína, pasta y base de cocaína, 2011, Putumayo: clorhidrato de cocaína: 1.496 kg (*no* es de los más altos del país, el más alto fue Antioquia con 20.081 kg); pasta/base de cocaína: 3.546 kg (*no* es el más alto, el más alto fue Cauca con 12.953). Incautaciones de drogas ilícitas en 2011, Putumayo: hoja de coca: 124.694 kg (el más alto fue Antioquia con 431.117); pasta de coca: 296 kg (el más alto fue Santander con 1.111); base de coca: 3.250 kg (el más alto fue Cauca con 12.951); clorhidrato de cocaína: 1.496 kg (el más alto fue Antioquia con 20.081). Información disponible en: [http://www.unodc.org/documents/colombia/censo\\_de\\_cultivos\\_de\\_coca\\_2011\\_small.pdf](http://www.unodc.org/documents/colombia/censo_de_cultivos_de_coca_2011_small.pdf), tablas 41 y 44, pp. 85 y 88.

las acciones de erradicación de cultivos y la presencia de grupos armados al margen de la ley (GAML), en el sur del Putumayo.<sup>16</sup> Con las negociaciones de paz con las FARC se han reportado hechos violentos relacionados con el ingreso al departamento de narcotraficantes interesados en copar el posible vacío en el mercado generado por la paz.

En cuanto al Ejército Nacional, la zona está bajo el Comando Unificado del Sur (Ramírez 2011:530) para combate en los ríos y selvas. Esta fuerza élite incluye apoyo de helicópteros artillados y bombarderos y ha sido protagonista de los planes Colombia, Patriota y Consolidación. En el Putumayo opera la Vigésima Séptima Brigada de Selva, soldados profesionales especializados en las diversas facetas del conflicto armado y con sede en Mocoa.<sup>17</sup> La Brigada tiene varios batallones, incluyendo uno en Villagarzón, a 45 minutos de Mocoa, y un batallón (No. 27) de apoyo y servicio para el combate, en el casco urbano de Mocoa. El grueso del destacamento se encuentra en el Bajo Putumayo. El departamento también cuenta con su propio departamento de Policía, con sede en Mocoa, y en Villagarzón se encuentra un destacamento móvil de la Policía Antinarcóticos.<sup>18</sup>

El arrear de la guerra contrainsurgente ha mantenido también el flujo de desplazados desde el sur del Putumayo y de la baja bota caucana (zona que en términos geográficos y culturales es similar al sur del Putumayo). En este panorama, Mocoa ha concentrado la oferta departamental tanto en términos institucionales (Vásquez *et al.* 2011, pp. 187-188) como en términos de asistencia humanitaria. Varios organismos de protección y cooperación internacional están o estuvieron presentes en Mocoa: algunos tienen oficina en este municipio (tal es el caso del Acnur); otros, si bien cuentan con oficina en Puerto Asís (OPS-OMS,<sup>19</sup> OIM,<sup>20</sup> CICR,<sup>21</sup> Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia [MAPP-OEA], Acción contra el Hambre y Mercy Corps), o en Pasto (OACNUDH,<sup>22</sup> PMA,<sup>23</sup> OCHA,<sup>24</sup> Consejo Noruego para los Refugiados [CNR]), o en Bogotá (Unicef), ejecutan proyectos en

16 Su presencia en Mocoa, si bien no es notoria, es indudable, según algunos líderes entrevistados.

17 <http://www.sextadivision.mil.co/?idcategoria=90050>

18 <http://oasportal.policia.gov.co/portal/page/portal/Antinarcoticos/Bases> [http://oasportal.policia.gov.co/portal/page/portal/UNIDADES\\_POLICIALES/Comandos\\_deptos\\_policia/Comando\\_depto\\_putumayo](http://oasportal.policia.gov.co/portal/page/portal/UNIDADES_POLICIALES/Comandos_deptos_policia/Comando_depto_putumayo)

19 Organización Panamericana de la Salud-Organización Mundial de la Salud.

20 Organización Mundial de Migraciones.

21 Comité Internacional de la Cruz Roja.

22 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

23 Plan Mundial de Alimentos.

24 Oficina de las Naciones Unidas en Colombia para la Coordinación de Asuntos Humanitarios.

Mocoa; otros tuvieron presencia pero ya han cerrado sus misiones en el Putumayo (tal es el caso de Médicos sin Fronteras, que cerró la oficina que tenía en Mocoa) y otros están planeando abrirlas (la UNODC abrirá este año una oficina en La Hormiga).<sup>25</sup> Además, hay que tener en cuenta que Mocoa es una zona relativamente pacífica, que no ha tenido presencia histórica consolidada de ningún actor armado ilegal, y que tiene una importante sede policial y militar.

En el 2004 aparecen en el departamento, como un efecto indirecto del negocio de la coca, las captadoras ilegales de dinero. Cuando el Gobierno las cerró, en el 2008, bajo investigación por lavado de activos, se generaron manifestaciones y protestas y la parálisis del departamento por 45 días. En Mocoa hubo grandes disturbios, y los políticos del departamento también protestaron. Sin embargo, el cierre fue definitivo.

En la actualidad existen numerosos esfuerzos por integrar a Mocoa al desarrollo del centro del país, en parte impulsados por programas de distribución de regalías petroleras a los departamentos, así como por programas de asistencia social y otros contratos con el Estado. Las perspectivas de este desarrollo se encuentran, sin embargo, enfrentadas a la historia reciente de enorme corrupción de las administraciones departamentales y municipales. Todos los gobernadores del departamento elegidos —desde que se convirtió en tal, en 1991— han sido depuestos por investigaciones de corrupción y todos los alcaldes de Mocoa han sido investigados por corrupción.<sup>26</sup>

El desplazamiento hacia Mocoa se ha dado de la mano del conflicto armado en el sur del departamento y en particular del ingreso de los paramilitares a finales de la década de 1990, y su consolidación en los cascos urbanos en los primeros años de la década del 2000. Al mismo tiempo, los frentes 32 y 48 de las FARC permanecieron activos en las zonas rurales.

De acuerdo con los datos disponibles en el Registro Único de Población Desplazada, Mocoa, desde 1998, ha recibido 23.244 personas, que corresponden a 5.576 hogares.<sup>27</sup> Esto resulta en una proporción significativa de la población, considerando que en el último Censo Nacional (2005), Mocoa tenía una población de 35.454 habitantes y, por proyección del

25 Estos datos los solicitó telefónicamente Juliana Vargas a cada una de estos organismos, desde Bogotá, el 18 y 19 de octubre del 2012.

26 El seguimiento a este dato se realizó caso por caso. Para un ejemplo reciente ver: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo199005-destituyen-actual-gobernador-de-putumayo>  
Uno de nuestros primeros contactos para este proyecto fue Eladio Yascual, quien fue asesinado antes de que nos pudiéramos entrevistar con él. Murió en diciembre de 2011.

27 <http://www.dps.gov.co/EstadisticasDesplazados/Generalespd.aspx?idRpt=2>. Consultado el 31 de agosto del 2012, con corte al 31 de marzo del 2011.

DANE, en el 2010 tendría una población de 38.564.<sup>28</sup> Eso quiere decir que una proporción importante de Mocoa, más de la mitad de los habitantes (23.244 de 38.564), corresponde a población desplazada.

Años visualizados	Personas	Hogares
2011	525	176
2010	878	289
2009	994	325
2008	2048	576
2007	2148	594
2006	1877	510
2005	1732	435
2004	1473	346
2003	2024	432
2002	4728	978
2001	2852	537
2000	1857	352
1999	24	6
1998	46	10
1997	20	7
1996	11	1
1995	7	2
<b>Total general</b>	<b>23.244</b>	<b>5576</b>

**Tabla 1.** Población desplazada recibida en Mocoa según el RUPD (Registro Único de Población Desplazada)<sup>29</sup>

El desplazamiento en Mocoa tiene rasgos que lo diferencian de otros lugares del país. El primero es su normalización, lo cual merma el estigma que tiene el desplazado en otras ciudades. Una segunda particularidad es la existencia de barrios de asentamientos de desplazados, de los cuales varios son invasiones. Otras particularidades del desplazamiento en la zona tienen que ver con la expulsión de zonas de colonización reciente. Hay una alta proporción de desplazados por combates y fumigaciones, así como una alta proporción de personas que perdieron tierras y vivienda, y es probable que una proporción importante estuviera de alguna manera vinculada al cultivo de coca en los lugares de expulsión.

28 [http://www.dane.gov.co/daneweb\\_V09/index.php?option=com\\_content&view=article&id=75&Itemid=72](http://www.dane.gov.co/daneweb_V09/index.php?option=com_content&view=article&id=75&Itemid=72)

29 <http://www.dps.gov.co/EstadisticasDesplazados/Generalespd.aspx?idRpt=2>

Esta presencia de los desplazados en Mocoa, así como el contexto de economías extractivas y conflicto armado, son determinantes en la organización de base. Si bien, como en la mayor parte del país, es baja la proporción de desplazados que están organizados, la alta proporción de desplazados resulta en que hay un número alto de organizaciones de población desplazada en la capital del Putumayo. Se trata en buena parte, según pudimos identificar, de organizaciones que giran en torno a lazos de proximidad generados por la creación de asentamientos, sea a través de invasiones o a través de asociaciones formales que reciben la propiedad de terrenos para construir asentamientos. También hay asociaciones y otras formas organizativas en torno a otras afinidades, entre las cuales se destacan la identidad étnica (indígenas y afrocolombianos).

A continuación se describe el esfuerzo de las organizaciones de desplazados, realizado en el 2011 y 2012, por crear una organización que agrupe las asociaciones barriales y otras formas organizativas de base, y represente sus intereses ante el gobierno municipal. Esta organización es la Mesa de Fortalecimiento de Organización de Población Desplazada de Mocoa (MFOPD), que luego se transforma en Mesa Municipal de Organizaciones de Población Víctima del Desplazamiento Forzado de Mocoa y luego en la Mesa de Víctimas de Mocoa.

## La organización a la base: descripción de procesos

Los desplazados que empezaron a llegar a Mocoa a finales de la década de los noventa inicialmente se ubicaban en barrios marginales, donde los recibían familiares y conocidos o pagaban arriendo. A partir de 1999 empieza el fenómeno de las invasiones de desplazados a terrenos de propiedad privada o pública para formar asentamientos informales en zonas periféricas al casco urbano. Como es tradicional en este tipo de procesos en el país, los pobladores se organizaban en una asociación con el modelo de juntas de acción comunal, que, además de proporcionarles una estructura básica, tienen la función de organizar el trabajo comunitario para mejorar el barrio y negociar inversión en este con la administración municipal, así como con otras entidades públicas.

Según datos de Sánchez (2007) y datos nuestros, las invasiones se inician entre 1999 y el 2000, con la toma ilegal de unas casas fiscales abandonadas en un terreno de propiedad estatal —el Instituto de Promoción de Soluciones Energéticas (IPSE)—, a unos tres kilómetros del casco urbano.

Las casas, unas veinte, se habían construido años atrás para los ingenieros del IPSE, pero nunca habían sido habitadas y estaban abandonadas y desvalijadas. Entre 1999 y el 2000 fueron llegando familias desplazadas a ocupar inicialmente las casas, y eventualmente también los terrenos circundantes. Con ello se inicia una serie de invasiones de lotes en barrios periféricos o adyacentes al casco urbano en los que los desplazados, más o menos organizados en grupos de diez, veinte o treinta familias, construyen viviendas precarias. Así surgieron los asentamientos de San Francisco, San Miguel, La Floresta y Caliyaco (Sánchez 2007:57) y luego Pablo VI, Cinco de Septiembre, José Homero, Las Américas, Libertad y Los Sauces, situados en la zona sur-occidental de Mocoa, al sur del río Mulato. Algunos son asentamientos sólo de desplazados, otros de población desplazada y vulnerable, con problemas de informalidad de los títulos, falta de servicios públicos y ubicación en zonas de riesgo. En la zona periférica se hicieron asentamientos posteriores liderados por la Asociación de Familias Desplazadas en Acción (Asodesa), y se iniciaron asentamientos en los barrios Cinco y Seis de Enero, terrenos del IPSE o Alto Afán, Planadas, El Pepino y Las Palmeras. Por último, se encuentran asentamientos legalizados que han recibido ayuda del Estado y de instituciones humanitarias, y que son más recientes, como es el caso de San Isidro.

En este aparte queremos destacar el proceso de San Isidro por sus numerosos éxitos y los problemas que aún enfrenta. San Isidro, un predio de 38 hectáreas ubicado en la vereda Villanueva, a quince minutos en moto del centro de Mocoa, puede ser considerado un caso exitoso de reasentamiento de población desplazada.<sup>30</sup> Gracias al trabajo activo de los beneficiarios (21 familias, 101 personas, la mayoría desplazadas y algunas desmovilizadas de grupos armados), junto con la intervención de entidades públicas del orden nacional (Incoder, Acción Social, Banco Agrario, ICBF) y territorial, y de las agencias de cooperación internacional (Acnur, Usaid, Unión Europea), lograron materializar el anhelo de volver a tener una vivienda propia.<sup>31</sup>

30 Así lo consideran algunos líderes de organizaciones de población desplazada que viven en este barrio, con quienes pudimos hablar, así como organismos internacionales que apoyaron y acompañaron durante varios años este proceso de reasentamiento, como es el caso del Acnur. Al respecto ver: Terry Morel (2011), "Desplazamiento: hora de soluciones", en *Hechos de paz*, No. 59 (abril-mayo del 2011), pp. 10 y 11, disponible en: [http://hechosdelcallejon.pnudcolombia.org/hechos\\_59/desplazamiento\\_hora\\_de\\_soluciones.pdf](http://hechosdelcallejon.pnudcolombia.org/hechos_59/desplazamiento_hora_de_soluciones.pdf); "San Isidro: Una nueva vida para las familias desplazadas", septiembre 28 del 2011, tomado de [http://www.acnur.org/t3/index.php?id=559&tx\\_ttnews\[tt\\_news\]=5643](http://www.acnur.org/t3/index.php?id=559&tx_ttnews[tt_news]=5643); Acnur (2011), "La operación del Acnur en Colombia", vídeo disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=5Wf6cPj6mvm>, a partir del minuto 8'48" aparecen algunas imágenes y entrevistas en el barrio San Isidro.

31 Según nos contaron algunos de los residentes del barrio San Isidro, el título es común y proindiviso y se encuentra registrado.

Las casas son modestas pero están construidas con materiales adecuados, tienen servicios públicos (electricidad, pozo séptico y un sistema de bombeo de agua proveniente de un río cercano) y vías de acceso. Tienen un hogar comunitario atendido por una profesora, que cuenta con un parque infantil y un centro comunitario. Además, son beneficiarios de proyectos productivos, como las piscinas de peces (proyecto productivo de pequeña escala), algunos animales (gallinas y pollos, principalmente) y plantas frutales para autoconsumo, ubicadas en unas pequeñas zonas cultivables, y una zona de extracción de arena para venta y construcción.

El proceso que surtieron estas familias para lograr lo que hoy tienen fue largo y difícil, y no exento de amenazas (como la que recibieron en diciembre del 2011 de desconocidos). Inició en el año 2006, cuando se postularon a la convocatoria del Incoder de adjudicación de predios para población desplazada. Las veintiún familias no se conocían entre sí, y uno de los varios trámites que tuvieron que surtir fue la conformación de una organización registrada en la Cámara de Comercio y contratar estudios topográficos para el terreno. Una vez les fue adjudicado el predio, ellos mismos tuvieron que desmontar el terreno, parcelarlo, asignarse sus respectivos terrenos y construir las vías de acceso.

Uno de los apoyos que recibieron del Acnur fueron unas casas de emergencia, en madera, que aún conservan y que habitaron hasta que recibieron los subsidios del Banco Agrario, con los que construyeron sus actuales viviendas (que cuentan con dos cuartos, un salón, un baño y una pequeña cocina, con techo de tejas Eternit, puertas y ventanas terminadas). La conexión eléctrica llegó después, en la víspera del año 2008, así como algunos proyectos productivos de menor escala que les han servido más para el autoconsumo que para la generación de ingresos. Cuentan con escrituras de sus predios legalizados y el barrio también está legalizado.

La dificultad persistente para los pobladores de San Isidro es la falta de ingresos una vez se terminan los distintos proyectos. Incluso el proyecto de las piscinas para cultivo de tilapia, que funciona bien para un proyecto de este tipo, aún no genera utilidades para sus miembros, pues las ganancias se reinvierten en la compra de alevinos y en el control de enfermedades. Esto agudiza las tensiones existentes entre los miembros de la asociación por los recursos colectivos, situación que se reproduce en el uso de las tierras comunitarias y la explotación de la mina de arena. Las dificultades para la acción colectiva se exacerban por la desconfianza que surge con facilidad entre sobrevivientes del conflicto armado.

Además de esta dificultad para la cooperación impuesta por el modelo de asentamiento comunitario, los pobladores enfrentan el reto de salir adelante sin mayores ayudas. Las entidades públicas, la cooperación internacional y las ONG que los asistieron en un inicio consideran el proyecto “concluido”. Sin embargo, los pobladores siguen teniendo dificultades para conseguir su sustento cotidiano, por la falta de trabajo, la mala calidad de la tierra y la falta de preparación para la inserción en mercados laborales que, además de ser exiguos, exigen cada vez más experiencia y educación, que los pobladores no tienen. Sus talentos y experiencias rurales no les permiten acceder a un sustento en la ciudad, y las esperanzas quedan cifradas en la educación y empleo a que pueda acceder la siguiente generación.

Los líderes de los procesos barriales siguen comprometidos con la mejoría de sus vidas familiares y comunitarias a través de la acción colectiva. Este compromiso se representa en la persistencia de organizaciones que desde los barrios hacen solicitudes a la administración municipal para resolver problemas cotidianos como la falta de agua, la recolección de basuras o la titulación de terrenos. Además de ser líderes comunales, lo son de los grupos de desplazados que habitan en estos barrios, y como tales, en el 2011, un grupo de líderes fue elegido como representantes de todos los desplazados de Mocoa ante el gobierno municipal en la mencionada MFOPD, que luego se transforma en la Mesa de Víctimas. Este proceso se describe en la siguiente sección de este texto.

## La Mesa Municipal de Organizaciones de Población Víctima del Desplazamiento Forzado de Mocoa (MFOPD)

### **Antecedentes normativos**

La participación de las organizaciones de población desplazada en el diseño, implementación y evaluación de la política pública ha sido un proceso problemático en los últimos años. Por una parte, tanto la Corte Constitucional como diversos decretos, e incluso una ley, han insistido en la importancia de esta participación y diseñado mecanismos e instancias para que esta se dé tanto a nivel nacional como a nivel municipal y departamental. Sin embargo, en la práctica, los municipios y departamentos se han resistido a implementar estas órdenes, y cuando se han implementado, como sucede a nivel nacional, ha habido muchas quejas

y denuncias sobre su funcionamiento, tanto de los desplazados como de las autoridades.

El espacio institucional oficial para la participación de las organizaciones de población desplazada son las mesas de fortalecimiento de organizaciones de población desplazada, creadas en el año 2005 por el Decreto 250, por el cual se adoptó el Plan Nacional para la Atención a la Población Desplazada. Este Plan Nacional, que se adoptó en respuesta a la Sentencia T-025 de 2004,<sup>32</sup> tenía como principio rector la promoción de la participación y el fortalecimiento de las capacidades de la población desplazada. El Decreto creó una Mesa Nacional de Fortalecimiento de Organizaciones de Población Desplazada (MNFOPD) para hacer seguimiento y evaluación de la política pública, así como para generar espacios de participación. Además, se crearon unos comités territoriales, integrados por comisiones temáticas, que debían definir y gestionar el contenido del Plan Integral Único (PIU) de la unidad territorial (municipio o departamento). Según el Decreto 250, y en seguimiento a las órdenes de la Corte sobre la participación, las organizaciones de desplazados debían tener presencia en los comités y el PIU debía construirse participativamente. Sin embargo, si bien sí se creó la Mesa Nacional (MNFOPD), el componente territorial de la participación del Decreto 250 tuvo poca implementación.<sup>33</sup>

En el 2008, Colombia adoptó la Ley 1190, que estableció el Consejo Nacional de Atención y Prevención del Desplazamiento Forzado (CNAIPD) como ente rector del Sistema Nacional de Atención y Prevención del Desplazamiento Forzado (SNAIPD). Una vez más, la ley incluyó la obligación de las unidades territoriales de garantizar la participación de la población desplazada “de acuerdo a los lineamientos establecidos en el protocolo de participación” (art. 2). Sin embargo, este protocolo de participación no existía en el 2008, por lo que era imposible garantizar dicha participación. El 1 de junio del 2009, el Gobierno Nacional promulgó el Decreto 1997, por el cual se adoptó finalmente un protocolo de participación de la población desplazada. Esto correspondía no sólo a la ley, sino además a las órdenes específicas de la Corte Constitucional, que en su Auto 116 de 2008 había insistido en la participación de la población desplazada,

32 Esta sentencia señalaba como falencia la “ausencia de participación de la población desplazada en la formulación y ejecución de la respuesta institucional”. La Corte señaló de nuevo esta falencia en el Auto 178 de 2005 y ordenó al Gobierno garantizar la participación efectiva de las OPD en el diseño e implementación de correctivos a las falencias de la política. La Corte señaló de nuevo el problema en el Auto 333 y en el Auto 337 de 2006.

33 Ver Corte Constitucional, Auto 383 de 2010.

e incluso adoptado unos indicadores de *goce efectivo* del derecho a la participación.<sup>34</sup>

En desarrollo de esta orden, el Protocolo de 2009 define la participación efectiva en el sentido que las OPD sean consultadas para la definición, ejecución, monitoreo y evaluación de la política pública de prevención y atención del desplazamiento forzado. Y define como participación efectiva el proceso por el cual se brindan “condiciones garantías y oportunidades” a las OPD para hacer valer sus intereses y para que sus opiniones sean tenidas en cuenta por las autoridades, como representantes de las organizaciones de población desplazada (OPD). En el Protocolo se reconocen las “Mesas de Fortalecimiento de Organizaciones de Población Desplazada” a nivel departamental y municipal.<sup>35</sup>

El Protocolo no dice cómo deben estar compuestas las mesas municipales, más allá de decir que deben ser personas inscritas en el RUPD (Registro Único de Población Desplazada), sin antecedentes penales, y que la representación debe ser plural a partir de los grupos poblacionales de especial protección constitucional, a saber: etnias, afrocolombianos, mujeres, discapacitados, adultos mayores, jóvenes y niños. Además, dice que las personas deben ser elegidas de forma democrática en igualdad de condiciones y que debe haber renovación periódica de los representantes.

En junio del 2010, la Comisión de Seguimiento (organización civil que hace seguimiento a la implementación de la T-025) evaluó negativamente el “estado de avance de la realización del derecho a la participación efectiva de la población desplazada”, respondiendo, además, al Informe de Gobierno de octubre 30 del 2009, donde este daba cuenta tanto de lo ordenado por el Decreto 250 de 2005, como de lo establecido en el Protocolo (Decreto 1997 de 2009). En su informe, la Comisión de Seguimiento señaló la “disonancia entre el objetivo de lograr la participación y las estrategias para lograrlo”, resaltando en particular la ausencia de tiempos claros para que participen las OPD, falta de metodología de participación y de estrategias

34 Ya en el Auto 109 de 2007, la Corte había adoptado unos indicadores de participación, modificados y ampliados en el Auto 116 de 2008. En el Auto 109 de 2007 se incluye el número de organizaciones representadas en la Mesa Nacional, así como la presencia de autoridades indígenas y de los consejos comunitarios (afrocolombianos). Los indicadores propuestos en un inicio tuvieron una contrapropuesta del Gobierno y resultaron en la concertación de los indicadores del Auto 116 de 2008. Allí se establece como indicador principal las “Organizaciones de Población Desplazada (OPD) participan efectivamente en las decisiones de política pública sobre desplazamiento forzado”.

35 Ya el Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada (SNAIPD) contemplaba unas mesas temáticas municipales y departamentales en las que debía haber representantes de la población. Según el Protocolo estas mesas recibirían apoyos básicos para el transporte y el funcionamiento.

para cualificar la participación. Por otra parte, señaló que el Gobierno confunde la presencia, por lo demás muy controlada, de las OPD en escenarios del Sistema de Atención y Prevención al Desplazamiento Forzado (SNAIPD), con espacios de participación. Por otra parte dice que empieza a ser evidente que estas mesas a nivel territorial sencillamente no existen.

La presión desde el nivel central para que los municipios efectivamente formaran mesas municipales de OPD se intensificó con la exigencia de que cada municipio cumpliera con la adopción de un Plan Integral Único para la población desplazada (PIU). La Corte Constitucional insistió mediante el Auto 383 de 2010 en la importancia de que los municipios y los departamentos asuman una responsabilidad presupuestal para los desplazados en su territorio. Para ello indicó que estos entes territoriales debían, con la participación de la población desplazada, elaborar un Plan Integral Único para “coordinar esfuerzos y asegurar atención a población desplazada”. Según la Corte Constitucional, el PIU debía estar actualizado, ser acorde al Plan de Desarrollo y destinar partidas presupuestales del municipio o departamento para atender a la población desplazada. Además, la Corte insistió en ese mismo Auto 383 de 2010 que el PIU debía elaborarse con la participación de la población desplazada y que la participación no podía ser concebida como “obstáculo para la superación del estado de cosas inconstitucional y goce efectivo de derechos”.

El municipio de Mocoa no fue ajeno a estas presiones para adoptar un plan integral de atención a la población desplazada (PIU) y hacerlo con la presencia de las organizaciones de población desplazada (OPD). Al terminar la administración de Mario Luis Narváez (2008-2011), este se da a la tarea en el 2011 de adoptar el PIU antes de acabar su periodo, y para hacerlo, y para garantizar la participación de la población desplazada, debe formar la Mesa Municipal de OPD y garantizar la presencia de OPD en varias instancias municipales que corresponden al SNAIPD a nivel municipal. La presión fue mayor para esta administración considerando que Mocoa se encontraba entre los municipios priorizados por la Corte Constitucional para el seguimiento del cumplimiento de las órdenes de la Sentencia T-025, y, por lo tanto, era sujeto especial de las recomendaciones referentes al PIU. Este es el antecedente directo de la organización de la Mesa.

## Creación de la Mesa en el 2011

La Mesa Municipal de Organizaciones de Población Víctima de Desplazamiento de Mocoa se formó el 9 de abril del 2011, cuando la Alcaldía convocó a elecciones para ese efecto. Fue renovada el 23 de septiembre

del 2011, cuando se convocaron unas nuevas elecciones para los puestos de aquellas personas que, habiendo sido elegidas, no comparecían a las reuniones. En el 2012, la Mesa se convirtió en Mesa de Víctimas a raíz de un nuevo proceso de elecciones con un número y representación idéntico al anterior en cuanto a la representación poblacional. Casi todos los miembros iniciales fueron reeligidos a la Mesa de Víctimas, por esto consideramos que hay una continuidad en la representación.

Las elecciones de la mesa inicial se prepararon en una primera Asamblea General de Población Desplazada, el 9 abril del 2011, convocada a través de la radio, cartas y llamadas telefónicas a los presidentes de las asociaciones de población desplazada de Mocoa. A las elecciones fueron invitadas veintiún organizaciones de población desplazada.<sup>36</sup> En la Asamblea del 9 de abril, que se realizó en el coliseo de Mocoa, se pidió a las organizaciones presentes que propusieron candidatos para la Mesa Municipal de Organizaciones de Población Víctima del Desplazamiento Forzado de Mocoa; estos debían proponerse en ocho categorías. Estas categorías fueron desarrolladas a partir de un enfoque diferencial por grupo poblacional: indígenas, jóvenes, mujeres, personas de la tercera edad, afrocolombianos, personas con discapacidad y colonos o mestizos. Adicionalmente había dos cupos para población no asociada o independiente.

En las elecciones votaron asistentes de las diferentes asociaciones de población desplazada en Mocoa. Las elecciones se convocaban para elegir dieciséis miembros de la Mesa, dos por cada grupo poblacional. Cada organización debía proponer representantes de cada categoría, y todos los que pertenecían a esa categoría (por ejemplo, tercera edad o mujeres) votaban para elegir a su representante.

Una vez elegidos los miembros, la Mesa se instaló el 11 de abril del 2011. El primer acto fue aprobar el reglamento de funcionamiento que contemplaba cómo llenar los espacios de las personas que no comparecieran a las reuniones y otras reglas básicas de funcionamiento.<sup>37</sup> Además,

36 Según el Acta No. 002 (9 de abril del 2011) de la Secretaría de Gobierno y Política Social-Plan Integral Único Municipal fueron invitadas veintiún organizaciones de desplazados y comparecieron 66 personas en representación de la población desplazada. De estas personas, 59 pertenecían a doce organizaciones y siete no pertenecían a ninguna organización. Las organizaciones que acudieron fueron: Senderos de Unidad, Palermo Sur, Nueva Vida, Palmeras, Afdup, Nuevo Vivir, Asofuturo, Bienvenidos, Fedep, Porvenir, Progreso y Nueva Esperanza. También fueron invitados el Consejo Municipal de Atención a la Población Desplazada, la Organización Internacional de Migraciones (oim), Acción Social, la Personería Municipal, la Defensoría del Pueblo, Acnur, el Concejo Municipal y la Secretaría de Gobierno (que convocaba). Acudieron solamente Acción Social, la oim y los convocantes.

37 Secretaría de Gobierno y Política Social de Mocoa-Plan Integral Único Municipal, Acta No. 001, reunión de representantes a la Cuarta Mesa Municipal para la Organización de la Mesa Municipal de Fortalecimiento Organizacional de la Población Desplazada.

en esta reunión se determinó cuáles miembros irían a cada uno de los espacios de representación del SNAIPD: cuatro al Comité Municipal de Atención a la Población Desplazada y el resto se repartía entre la Mesa Temática de Prevención y Protección, la de Estabilización Socioeconómica (vivienda e ingresos), la de Salud y la de Educación. Sin embargo, la Mesa informó en el 2012 que estos comités no funcionaron como se planteó inicialmente. Algunos no se convocaron. Sí se realizaron algunas reuniones en los barrios por presión de los líderes, que han llevado a las autoridades, por ejemplo, a presenciar los casos de falta de agua en el asentamiento de Villa Rosa, el plan de reubicación del asentamiento 15 de Mayo y la situación de los indígenas Awá que habían llegado al asentamiento de Pueblo Viejo.<sup>38</sup> Sin embargo, para los miembros, el principal espacio de trabajo de los miembros de la Mesa a nivel municipal (pues los que son líderes barriales siguen activos) ha sido la Mesa misma. La Mesa ha sido el espacio político desde el cual han articulado acciones conjuntas, y desde el cual se han pensado como un colectivo en lugar de representantes de los barrios de forma aislada.

Algunos de los elegidos el 9 de abril nunca comparecieron a las reuniones, por eso fueron reemplazados en las elecciones de septiembre del 2011, a las que fueron convocados los presidentes de las asociaciones de desplazados, de manera similar a la anterior, es decir, se convocó a las elecciones de voz a voz, a través del perifoneo y de las emisoras radiales.<sup>39</sup>

Al terminar el 2011, la Mesa estaba conformada por catorce miembros, muchos de los cuales eran líderes reconocidos en asentamientos de población desplazada y/o en otros espacios de interlocución con las autoridades a nombre de la población desplazada. Los representantes de la Mesa en el 2012 fueron: Gloria Jesús Quiñónez y Mayerli Jacanamijoy, en representación de las mujeres; Roberto Maigual y María Eugenia Chávez, en representación de los campesinos y colonos; Silvio Zúñiga y Laureano López, en representación de los adultos mayores; José Evaristo Garcés y Onofre Córdoba, en representación de los indígenas; Delly Dalila Quiñónez y Dolores Cacilda Cortés, en representación de los afrodescendientes; Floriberto Rodríguez y Elvano Camacho, en representación de los desplazados con discapacidad y Carolina Calducho y Maritza Alexandra Solarte, en representación de los jóvenes.

38 Eva Sol López, Diario de campo del taller de la Mesa con presidentes de asociaciones, Mocoa, 20 de enero del 2012.

39 En estas segundas elecciones se reemplazaron los representantes de jóvenes, no asociados, discapacitados y un representante indígena.

La Mesa se convirtió en el espacio de representación de la población desplazada de Mocoa, que es, como dijimos, cerca de la mitad de la población total, y especialmente en el interlocutor para la elaboración y aprobación inicial del Plan Integral Único (PIU) para la población desplazada. La Mesa consideraba que su función se extendía más allá del proceso de adopción del PIU y consistía en velar por los derechos y deberes de la población desplazada, organizada o no organizada. Ese convencimiento se extendió a su actual forma organizacional como Mesa de Víctimas.

La Alcaldía convocó las elecciones de la mesa inicial de víctimas del desplazamiento forzado motivada por el proceso de seguimiento a las órdenes de la Corte Constitucional a las autoridades territoriales, que indica que los municipios deben tener este espacio. En concreto, la Alcaldía esperaba que, en cumplimiento del Auto 383 de 2010 de la Corte Constitucional, la Mesa le permitiera adoptar el Plan Integral Único de Mocoa (PIU) en el primer semestre del 2011, y hacerlo con la participación de la población desplazada.

El proceso de elaboración del PIU tuvo diferentes momentos. Primero se realizaron mesas temáticas con enfoque diferencial, convocadas por Acnur para hacer un diagnóstico de la situación del desplazamiento forzado en Mocoa. En las mesas temáticas participaron personas de las instituciones y representantes de la población desplazada (no solamente de la Mesa). Sin embargo, los representantes en la Mesa de la población indígena y afro reclamaron que las mesas no siguieron el proceso de consulta previa, que a su sentir es el que da garantías reales para la participación de las minorías étnicas y sus cosmovisiones.

A partir de la discusión de las mesas, Richard Delgado, consultor municipal para el PIU, elaboró un documento base. Este fue consultado con la Mesa, que le hizo modificaciones y lo aprobó, hecha la salvedad de la falta de consulta a los indígenas y afros. El documento aprobado por la Mesa fue consultado con el Comité Municipal de Atención a la Población Desplazada, conformado por la Alcaldía con representantes de las instituciones y dos representantes y dos suplentes de la población desplazada elegidos por la misma Mesa.

En medio del proceso de aprobación del PIU, los miembros de la Mesa identificaron en sus primeras reuniones la necesidad de tener un diagnóstico más detallado sobre la situación de la población desplazada en el municipio, que les permitiera ser mejores representantes de esta población. Su percepción era que los datos existentes no daban plena cuenta ni de las necesidades de la población, ni de los numerosos incumplimientos de las instituciones. Consideraron que este diagnóstico les permitiría realizar sus

labores de representación de la mejor manera posible y, además, dialogar con las instancias nacionales, en especial con la Corte Constitucional, y con la cooperación internacional, con datos propios sobre la situación real del desplazamiento en Mocoa. El diagnóstico completo que desea la Mesa es un censo de los hogares desplazados de Mocoa (hay 5.400 hogares registrados en el RUPD). Sin embargo, continúan buscando la financiación para dicho censo, que ahora se extendería a identificar todas las víctimas del conflicto.

En enero del 2012, la Mesa organizó un taller con los presidentes de las asociaciones para ambientar el tema de la encuesta que iban a realizar. En esa ocasión se refirieron claramente a sus actividades: la Mesa gestiona recursos para las comunidades, pero no los maneja; es incluyente y quiere representar a los desplazados de Mocoa en las instancias locales, a pesar de una cierta apatía de estos hacia la participación. En esa reunión, Dalila Quiñónez, representante de los afrocolombianos desplazados en Mocoa, le expresó a los presentes el propósito de la Mesa así: “Nosotros no somos sabios y estamos aprendiendo y vamos a aprender mucho de ustedes y de las instituciones que nos aporten. Estamos para aprender y para trabajar por el bien de toda la comunidad de población desplazada, que ya nosotros acá, como Mesa, no estamos para trabajar por mi organización sino por todas las personas que estén como comunidad desplazada”.<sup>40</sup>

## **Participación de la Mesa en la planeación de la atención a los desplazados**

Si bien muchos de los miembros de la Mesa son líderes de larga trayectoria, su trabajo en la Mesa es reciente. En el 2011, cuando se conformó la Mesa, su objetivo principal era la participación en la elaboración del PIU de Mocoa para la población desplazada, que por ley debía elaborarse de forma participativa. El Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (Decreto 250 de 2005) incluyó a los PIU dentro de las instancias de coordinación del antiguo Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD). La idea era que en cada municipio el SNAIPD colaborara con un Comité Municipal para la Atención Integral de la Población Desplazada, compuesto principalmente por funcionarios de la Alcaldía y del SNAIPD a nivel local, y que

40 Eva Sol López, Diario de campo del taller de la Mesa con presidentes de asociaciones, 20 de enero del 2012, Mocoa, Putumayo.

este Comité debía seguir un Plan (el PIU). Este debía ser aprobado por la administración municipal y estar articulado con el plan de desarrollo del municipio y el presupuesto local. Todos los municipios receptores debían tener un Comité Municipal para la Atención Integral de la Población Desplazada y un PIU.<sup>41</sup>

Los PIU contienen compromisos a corto, mediano y largo plazo y deben recoger “[...] el conjunto de estrategias, actividades, recursos y mecanismos de gestión que se formulan y concertan en el ámbito regional, para responder a las diversas demandas y necesidades de la población desplazada o en riesgo en el territorio” (Decreto 250 de 2005, art. 2, sección 6). La Corte Constitucional ha señalado en reiteradas oportunidades (Sentencia T-025 de 2004, autos 177 de 2005, 218 y 266 de 2006, 052 de 2008 y 383 de 2010, entre otros) que los PIU “son una herramienta esencial de planeación estratégica, que debe ser realizada de manera colectiva y participativa y construida en el marco de los Comités Territoriales de Atención Integral a la Población Desplazada”. Para cumplir con sus objetivos es indispensable que los PIU estén articulados con los planes de desarrollo y los presupuestos locales (Ley 1190 de 2008, art. 2, parágrafo 2).

Si bien, para el año 2010, el departamento del Putumayo contaba con un PIU departamental (Anexo del Auto 383 de 2010, sección 1.1), los municipios priorizados de este departamento como receptores, entre los que se encontraba el municipio de Mocoa, no contaban con PIU municipal (Auto 383 de 2010, párrafo 2.5 del aparte sobre las consideraciones de la Corte). En consecuencia, hubo presión por parte de la Corte (que llamó a Mocoa a una audiencia pública), así como de parte del Ministerio del Interior del Gobierno Nacional para que lo realizaran.

La administración municipal de Mocoa suplió la falta del PIU en el 2011, y las elecciones para la Mesa fueron un primer paso para hacerlo. Parte del trabajo del consultor contratado por el municipio para el PIU, Richard Delgado, era convocar la Mesa Municipal de Organizaciones de Población Víctima del Desplazamiento Forzado de Mocoa, y hacerlo para poder aprobar el PIU.

41 Los PIU contienen compromisos a corto, mediano y largo plazo y deben recoger “[...] el conjunto de estrategias, actividades, recursos y mecanismos de gestión que se formulan y concertan en el ámbito regional, para responder a las diversas demandas y necesidades de la población desplazada o en riesgo en el territorio” (Decreto 250 de 2005, art. 2, sección 6). La Corte Constitucional ha señalado en reiteradas oportunidades (Sentencia T-025 de 2004, autos 177 de 2005, 218 y 266 de 2006, 052 de 2008 y 383 de 2010, entre otros) que los PIU “son una herramienta esencial de planeación estratégica, que debe ser realizada de manera colectiva y participativa y construida en el marco de los Comités Territoriales de Atención Integral a la Población Desplazada”. Para cumplir con sus objetivos es indispensable que los PIU estén articulados con los planes de desarrollo y los presupuestos locales (Ley 1190 de 2008, art. 2, parágrafo 2).

No sabemos exactamente cómo participó la Mesa en el PIU elaborado en el 2011. Según el documento, fue elaborado “teniendo en cuenta la guía metodológica de la UTEC”<sup>42</sup> y la política pública nacional. En cuanto a la participación de los líderes, dice el documento que esta se dio a través de mesas temáticas por derechos en las cuales se “promueve la socialización y la planificación”. Algunas mesas temáticas tenían como secretarios técnicos a los secretarios de la Alcaldía, y los líderes en las entrevistas nos dijeron, que si bien se eligió quién iría a qué Mesa temática, estas no se realizaron.

Por otra parte, Acnur organizó en mayo del 2011 una mesa temática amplia sobre el goce efectivo de derechos por parte de población desplazada, y todos los líderes de la Mesa de OPD fueron invitados a esta mesa temática, en la que dieron sus opiniones. De este proceso algo que quedó especialmente claro fue la inconformidad del líder indígena Evaristo Garcés, con la falta de consulta previa del PIU. El otro espacio de participación fue el Comité Municipal para la Atención Integral de la Población Desplazada al que asistieron cuatro de los líderes (Evaristo Garcés, Laureano López, Dalila Quiñónez y Roberto Maigual).

En julio del 2011, el Concejo Municipal aprobó el “Plan Integral Único para Atención a Población en Riesgo y Situación de Desplazamiento del Municipio de Mocoa” para el periodo 2011-2015 y lo adoptó mediante el Decreto 029 de noviembre de 2011. Los capítulos iniciales del PIU de Mocoa señalan que este fue elaborado por un Comité Técnico (del que hicieron parte los secretarios municipales de Gobierno, Planeación y Obras Públicas, Salud, Educación y Agricultura y el consultor del PIU), que contó con el apoyo técnico de la UTEC, Acción Social y Acnur.

En general, la participación de los líderes en este proceso de planeación, como es común en el país, consiste en la presencia en un mismo espacio, durante un tiempo determinado, de los líderes y algunos funcionarios oficiales de rango medio.<sup>43</sup> El espacio tiene poca metodología participativa, y oscila entre un tiempo dedicado a informar a los presentes del diagnóstico del problema y la política a adoptar. Luego hay un periodo de preguntas y comentarios por parte del público en el que los líderes suelen plantear sus puntos de vista.<sup>44</sup> Un desarrollo reciente, que se dio en este proceso en Mocoa, es la exigencia que los líderes hagan propuestas concretas, que son sistematizadas, pero casi nunca incorporadas.

42 Se trata de la Unidad Técnica Conjunta de Planeación Nacional, que apoya a las entidades territoriales en este sentido.

43 Para una crítica ver: Julieta Lemaitre Ripoll, “Diálogo sin debate. La participación en los decretos de la Ley de Víctimas”, en *Revista de Derecho Público*, No. 31, 2013.

44 *Ibidem*.

A pesar de la pobreza de los espacios participativos, las dinámicas políticas del municipio presentan diversas oportunidades para la participación de los líderes comunitarios. Como explica la literatura sobre el Putumayo (Ramírez 2001, Torres 2011), la forma usual de hacer política es el apoyo de unos líderes (clientes) de un jefe determinado, que se movilizan en época de elecciones para conseguir votos y a cambio obtienen prebendas concretas para sus zonas. Hay un acuerdo más o menos generalizado en que el alcalde o gobernador elegido sólo beneficia a sus clientes, de manera que la administración municipal es una suerte de lotería: los que le apostaron al ganador son los que se benefician, y los otros aceptan haber perdido.

Así, desde que realizamos el taller inicial con los miembros de la Mesa, en noviembre del 2011, los líderes nos dijeron que tenían claro que con el nuevo alcalde estaban en desventaja pues no lo habían apoyado en campaña. Pero fuimos testigo de unas relaciones relativamente cordiales e igualitarias entre la administración municipal y los líderes, quienes conocen a los políticos locales y se tratan cordialmente, incluso con apodos. De manera que el liderazgo implica una participación que va más allá de los espacios formales. Por ejemplo, a mediados del 2012, durante el proceso de adopción del Plan de Desarrollo Municipal, los líderes se reunieron con el alcalde. Los representantes en la Mesa de indígenas y afrocolombianos —Dalila Quiñónez, Cacilda Cortés, Evaristo Garcés y Onofre Córdoba— nos contaron que en junio habían tenido una reunión con el nuevo alcalde “como minorías mas no como desplazados”, para pedir la consulta previa del Plan de Desarrollo. En dicha reunión, el alcalde les había preguntado a quiénes estaban representando, a lo cual Dalila Quiñónez respondió que estaban representando a la población desplazada, el alcalde expresó que “eso es harina de otro costal [...], porque ustedes van es en el PIU y no en el Plan de Desarrollo Municipal”. Después tuvo lugar un debate en el cual las líderes insistían, con razón, que el PIU depende del Plan de Desarrollo y en este, actualmente, no hay consulta previa con los indígenas ni con los afros ni con la población desplazada. Los líderes indígenas pedían la consulta respaldada con la presencia de autoridades públicas y con garantías de participación. El alcalde no estuvo de acuerdo.

Esta intervención de los líderes y la forma como narran su encuentro con el alcalde muestran muchos de los elementos de la participación que detectamos a nivel municipal. Se trata de líderes que conocen bien el derecho y las instituciones, y que, además, tienen la convicción que la Corte Constitucional respalda sus pretensiones. Son personas que hablan con

claridad y tienen capacidad de interpelar a los funcionarios locales y hacer exigencias en una cultura política donde conviven el modelo clientelista con el nuevo discurso de derechos, y saben utilizar ambos de forma que los beneficia. Pero el poder, en últimas, radica en las autoridades elegidas, que pueden usar las instancias formales de participación para legitimar sus decisiones.

# SEGUNDA PARTE

---

METODOLOGÍA Y RESULTADOS DE LA  
ENCUESTA DE VÍCTIMAS DE  
DESPLAZAMIENTO FORZADO EN MOCOA



---

## **Antecedentes de la Encuesta de Población Desplazada**

A finales del 2012, los autores de este documento fuimos contactados por María Eugenia Chávez, miembro de la Mesa, con el fin de buscar apoyo para hacer un censo de la población desplazada de Mocoa. Hablando a nombre de todos, María Eugenia insistía que sin esos datos su papel de representantes de los desplazados en Mocoa se basaba en un conocimiento anecdótico de la situación general de desplazados, pues no había datos confiables. Además, manifestó su desconfianza respecto a los datos producidos por las organizaciones no gubernamentales, que en su sentir no tenían una relación transparente e igualitaria con los líderes desplazados.

Considerando que la propuesta era afín al interés de nuestro estudio más amplio de conocer mejor las dinámicas organizativas de la población desplazada en Colombia, y en particular de mujeres, aceptamos colaborar en el proceso y financiarlo en parte. Los líderes aportaron su trabajo y su conocimiento del municipio, y nosotros aportamos los gastos básicos de transporte, papelería, talleres y procesamiento de datos. Acordamos compartir los datos y que en el proceso nos permitirían observar las dinámicas de su organización.

El diseño de la Encuesta de Población Desplazada de Mocoa se hizo a partir de la Encuesta de la Comisión Nacional de Verificación, lo cual

permite comparar los datos producidos en Mocoa con los datos nacionales. Además, se hicieron tres talleres con la Mesa para adaptar las preguntas al lenguaje y necesidades locales, incluir preguntas del interés de la Mesa, así como para simplificar algunas preguntas y capacitar a los encuestadores.<sup>45</sup> Al finalizar el proceso de ajuste, quedó elaborada una encuesta de hogares que cubría los temas básicos que la Corte Constitucional considera indicadores del goce efectivo de derechos de la población desplazada, y que caracterizaba a la población tanto en la forma como lo hace la Encuesta de la Comisión Nacional de Verificación como, de forma adicional, con criterios que los miembros de la Mesa consideraban relevantes. Además, se planeó la forma en que se recogería la muestra para que fuera representativa de la población, haciendo especial énfasis en que fuera aleatoria, que cubriera los principales asentamientos de Mocoa y tuviera el tamaño suficiente para ser representativa.

Es de anotar que los representantes de la población indígena manifestaron que para participar en la encuesta, y para que esta fuera representativa de sus comunidades, había que surtir un extenso proceso de consulta aprobado por sus autoridades tradicionales para participar en la encuesta en cuanto comunidades. Ello habría implicado la inclusión de numerosos temas y preguntas que corresponden a la particularidad cultural de los diversos pueblos que se encuentran desplazados en el casco urbano de Mocoa. Por esto la encuesta no se hizo con participación y colaboración de las autoridades de los pueblos indígenas y, si bien se encuestó a individuos de raza indígena, no es una encuesta que represente las necesidades de sus comunidades y pueblos.

También es interesante examinar las razones de la Mesa para querer que se realizara esta tarea: la aspiración de producir datos propios.

En el taller del 20 de enero, con los presidentes de las diversas asociaciones de desplazados de Mocoa, María Eugenia Chávez presentó la encuesta diciendo que, si bien tuvieron la asesoría de la Universidad de los Andes, la encuesta “no la hicieron ellos. Nosotros estuvimos casi una semana de capacitación y fuimos viendo cómo hacer las preguntas a la comunidad”. Más adelante dice que tampoco la hicieron “el alcalde y los secretarios”. Además, luego de aclarar que no les estaban pagando nada fuera del transporte y los refrigerios “pues se trata de un trabajo comunitario”, María Eugenia le preguntó a los presentes su opinión. Varios manifestaron que

45 Los encuestadores no recibieron remuneración por su trabajo. El proyecto Prio-Cijus cubrió los costos de alimentación y transporte causados en los días trabajados, así como los costos de alimentación de los días en que hubo talleres de capacitación.

estaban cansados de ser encuestados, a lo que María Eugenia respondió que la diferencia de esta encuesta era que era confidencial y que “no va a realizarse con los amigos y amigas” ni “con el fin de engañar a la población desplazada como hacen las ONG”.<sup>46</sup>

La encuesta se aplicó en dos momentos. En diciembre del 2011 y enero del 2012 hicimos un piloto inicial con 96 encuestas. Es decir, realizamos una pequeña parte de la encuesta para evaluar el cuestionario y corregir errores antes de realizar el grueso de la muestra. Al evaluarlas vimos la necesidad de arreglar algunas preguntas, hicimos un taller con los encuestadores, y luego se aplicó el grueso de la encuesta (389 encuestas adicionales, para un total de 485).<sup>47</sup> La Mesa entregó en abril las encuestas a los investigadores del Cijus, que las tabularon y analizaron de forma preliminar en el mes de mayo y junio. El 26 de junio de 2012, los autores presentamos a la Mesa los resultados de la encuesta y discutimos su interpretación con los miembros de la Mesa.

A continuación presentamos las características básicas de la encuesta y sus resultados para las preguntas que se llenaron de tal forma que resultaron en una muestra representativa. Omitimos algunas preguntas que los encuestadores no llenaron de forma completa o aquellas cuyos datos no tienen consistencia interna. Con esta encuesta y el presente informe presentamos una buena radiografía de la situación actual de la población víctima de desplazamiento residente en Mocoa.

## Metodología

El objetivo de la encuesta fue caracterizar a la población desplazada de Mocoa con independencia a su pertenencia al RUPD. La población fue identificada entonces de dos formas. Primero, a través de los presidentes de las asociaciones de los diversos asentamientos, con los cuales se tuvo una reunión previa para presentar la encuesta. Los presidentes indicaron las zonas donde habitaban familias desplazadas, y los encuestadores fueron de puerta en puerta en la zona de forma aleatoria, evitando tocar en dos puertas seguidas y concentrarse en un solo sector del asentamiento. En segundo lugar, los encuestadores, líderes de población desplazada en el municipio, conocían los lugares donde se encontraban asentadas familias que no se

46 Eva Sol López, Diario de campo del taller de la Mesa con presidentes de asociaciones, Mocoa, 20 de enero del 2012.

47 Esta segunda etapa se hizo con quince encuestadores, originalmente eran dieciséis, pero una encuestadora se retiró de forma voluntaria.

agrupaban en asociaciones, y las buscaron en esas zonas, también tocando de puerta en puerta hasta acumular el número de encuestas asignadas.

Para garantizar una mayor representatividad de la muestra, se partió de un mapa del municipio en el cual los catorce miembros de la Mesa estimaron, de mutuo acuerdo, dónde habitaba población desplazada y cuántas familias había. De esta manera se asignaron las rutas de los encuestadores, colocando un número de encuestas por zona y asegurándose de que no encuestaran en sus propios asentamientos.

### **Elaboración del formulario**

El formulario fue una elaboración conjunta de la Mesa y el equipo de la Universidad de los Andes. Para la elaboración de la encuesta, el equipo de la Universidad presentó una propuesta inicial que incluía preguntas sobre el nivel de goce efectivo de derechos (GED) en dimensiones como salud, vivienda, generación de ingresos, educación, aspectos generales del desplazamiento, entre otras dimensiones. La base principal para la realización del formulario propuesto fue aquella empleada en la encuesta realizada en el 2010 a la población desplazada del orden nacional, por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado y el Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) de la Universidad Nacional de Colombia (en adelante, la ENV 2010). Se acordó que, dado el interés de la Mesa en presentar este informe a la Corte Constitucional, era un buen inicio partir de la ENV 2010, encuesta que fue realizada para la Corte Constitucional.

La propuesta inicial del formulario basado en la ENV 2010 se discutió extensamente con los miembros de la Mesa en dos talleres de un día. Esto permitió ajustar el lenguaje a uno más apto para el municipio de Mocoa, al igual que agregar preguntas de interés de la Mesa en particular y preguntas adicionales de situaciones de seguridad, medidas de protección a líderes o trámites adicionales a la hora de la inscripción al RUPD. Finalmente se llegó a un acuerdo sobre el formulario y la capacitación de los encuestadores, y se realizaron talleres sobre la forma como se debía ubicar a las personas encuestadas. Como ya se anotó, el formulario se afinó a través de la aplicación de un piloto.

En el taller inicial de enero del 2012, los miembros de la Mesa propusieron varios cambios. Algunos se realizaron y otros no, por razones que se concertaron con los miembros. En la Tabla 2 se describen algunos de los cambios a partir de los diarios de campo de tres de los miembros del equipo de la Universidad presentes, corroborados por un cuarto asistente.

Cambio sugerido por los miembros de la Mesa	Respuesta del equipo del Cijus	Acción realizada
La fecha de 1998 es arbitraria, no debería haber fecha límite, el desplazamiento indígena, por ejemplo, es anterior.	La fecha hace que la encuesta sea comparable a las encuestas nacionales del Gobierno y la ENV 2010, que establecen como fecha 1998.	No se cambió: se mantuvo la fecha de 1998.
Las causas del desplazamiento son múltiples, ¿por qué marcar sólo una?	La encuesta deja de ser comparable a las encuestas nacionales que piden sólo una causa.	Sí se cambió: se sacrificó ser comparable para tener mejores datos de la población, que incluyeran múltiples causas de desplazamiento.
No les parece relevante distinguir entre ayuda de emergencia y ayuda de urgencia, lo importante es cuánto tiempo pidió la ayuda sin haberla recibido y qué le tocó hacer para que se la dieran.	Es el lenguaje que usa el Gobierno.	Sí se cambió: preguntamos cuánto tiempo se demoró la ayuda y que le tocó hacer para conseguirla, en lugar de preguntar las categorías oficiales.
La encuesta debería incluir el nombre y la cédula de las personas encuestadas, para poder identificarlas y canalizarles la ayuda (esta fue una discusión muy grande).	El técnico del Cijus se opone pues dice que esto afecta la confidencialidad de los datos y quizá la veracidad de la encuesta.	El segundo día se acuerda no poner los datos individuales en el formulario, pero que ellos, como líderes, pueden llevar su propio registro de quién y dónde necesita una ayuda particular y canalizar la ayuda hacia esa familia.
No es claro qué quiere decir reparación administrativa o judicial. Se discute la diferencia entre reparar e indemnizar, y el tipo de reparación deseable, en cuanto reparación monetaria o en tierra, y el papel de la seguridad en la reparación.	Se explica la diferencia pero se acepta que para la mayoría de las personas no es clara.	Se incluye la expresión “de justicia y paz” al lado de judicial, para que se entienda que es la reparación que se da a los desmovilizados bajo esa ley.  Se amplían las posibilidades de lo que quiere la gente, se incluye “subsidio o pensión permanente”, que es algo que promueve la Mesa como reparación.
En los materiales de la vivienda: en la Amazonía se usa más el término estopa que paroi (tela asfáltica usada en viviendas provisionales).		Se agrega estopa.
La definición de hogar como olla comunal no identifica si en realidad hay una unidad familiar o se tiene olla comunitaria con los demás que comparten la casa por una necesidad de supervivencia.	Cambiar la definición de hogar haría que buena parte de la encuesta (los datos de hogares) no fuera comparable a la nacional.	No se cambia la definición de hogar.
Lo más importante de una casa es el techo.		Se adiciona la pregunta por el material del techo.

**Tabla 2.** Algunos aportes de los miembros de la Mesa a la redacción del formulario

## Población objetivo y diseño de la muestra

La población objetivo de la encuesta fueron los hogares donde al menos uno de sus miembros correspondía a población desplazada, independiente de estar o no registrado en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD). La muestra se diseñó de manera conjunta entre los investigadores de la Universidad de los Andes y la Mesa. El objetivo era que hubiera, primero, un número suficiente de encuestas que fueran representativas de la población desplazada de Mocoa. Esto era muy importante considerando que era la primera vez que la mayoría de los encuestadores hacía una encuesta. Y, en segundo lugar, se trabajó de forma conjunta, por medio de un taller, para crear rutas que abarcaran el mayor número de sectores y asentamientos de población desplazada presente en Mocoa, como se describe a continuación.

En noviembre del 2011 se realizó un taller entre los miembros de la Mesa y un equipo de la Universidad de los Andes, en el que, partiendo del conocimiento que tienen los miembros del municipio, se definieron siete zonas a encuestar: Ticuanayoy-IPSE, vía a la cárcel, Centro, Suroccidente, vía a Villanueva, Puerto Limón y vía a Pasto. Cada una de estas zonas está compuesta por varios barrios o asentamientos, por lo que el siguiente paso, tras la definición de las zonas, fue la obtención, barrio por barrio, de estimativos de cuánta población desplazada podía albergar cada uno. Para esta labor, nuevamente, fue esencial la experiencia de los miembros de la Mesa como líderes y como conocedores de los sectores.

Tras calcular para todos los posibles barrios un estimado de hogares de población desplazada en Mocoa, se obtuvo un cálculo de alrededor de 2.250 hogares con población desplazada. Este estimativo es menor que los 5.400 hogares que aparecen en Mocoa inscritos en el RUPD. Esto puede suceder por varias razones como, por ejemplo, las personas registradas ya no están en Mocoa, personas no desplazadas se registraron como tales o se trata de población dispersa que no se identifica como desplazada frente a los líderes y asociaciones.

Posteriormente, se calculó que se realizarían 450 encuestas de hogares para garantizar que la encuesta fuera representativa a nivel de Mocoa y se definió que en cada barrio se realizaría un número de encuestas proporcional a los estimativos de población desplazada definido en la reunión. Finalmente se realizaron 485 encuestas de hogares repartidas por toda Mocoa.

## Desarrollo de la encuesta

En enero del 2012, los representantes de la Mesa presentaron el proyecto a los presidentes de las diversas OPD de Mocoa. Y en parte fueron estos y los líderes de las Juntas de Acción Comunal (JAC) quienes ayudaron a identificar los hogares en los lugares que no se conocían muy bien. Una vez identificados los sectores, y obtenido el aval de los líderes barriales, el siguiente paso fue aplicar la encuesta y recoger la información.

El operativo de recolección de información se desarrolló en dos etapas. La primera fase se realizó en enero del 2012 con dieciséis encuestadores, diez de los cuales eran miembros de la Mesa y los otros seis eran familiares de estos. Esta fase se realizó en las zonas de vía a Villanueva, Centro y Puerto Limón, en la que se recogió un total de 96 encuestas. Tras esta primera fase se realizó un nuevo taller entre los miembros de la Mesa y el equipo del Cijus para indagar sobre dudas, ajustar palabras de las preguntas, si era el caso, o comentar particularidades en el desarrollo de la fase 1. Este segundo taller se realizó a finales de enero del 2011. La segunda fase contó con quince encuestadores, tras el retiro voluntario de una encuestadora, y en esta se recogió un total de 390 encuestas adicionales. Esta fase se condujo en los cuatro sectores faltantes, Ticuanayoy-IPSE, vía a la cárcel, Suroccidente y vía a Pasto.

## Control de calidad y validación de la información

Por diversos motivos fuimos especialmente cuidadosos en validar la información de las encuestas. Una primera forma de validar la información fue comparar algunas características demográficas de los hogares encuestados con las mismas características en datos disponibles del Censo del 2005 (última información oficial con representatividad de Mocoa) y con datos de la Encuesta Nacional de Verificación ENV 2010 para la población desplazada a nivel nacional. Si bien es normal que haya variaciones en siete años, estas no deben ser dramáticas. Las variaciones deben poder explicarse por los datos de contexto de la zona. Efectivamente encontramos que los dos principales indicadores demográficos de la encuesta corresponden a los del Censo y la ENV 2010, como lo muestra la Tabla 3. Las variaciones podían ser explicadas por la historia de la zona: en especial, el impacto desproporcionado del desplazamiento en la población afro demostrada en la ENV 2010 explicaría la mayor proporción de población afro. A su vez, la deliberada exclusión de las comunidades indígenas en esta encuesta explicaría su menor presencia en los datos.

Indicador	Encuesta GED Mocoa 2012	Censo Mocoa 2005	Población desplazada nacional ENV 2010
Personas por hogar	4,3	3,8	4,9
Composición racial (blanco/mestizo, afrocolombiano, indígena)	(74%, 10,3%, 15,7%)	(75,2%, 6,5%, 18,3%)	(70,3%, 225%, 6,4%)

Tabla 3. Validación de la información

En segundo lugar, se verificó la consistencia interna de las preguntas, por ejemplo, que sólo hombres tuvieran información de libreta militar, o que hogares que dicen recibir subsidio de alimentación de Familias en Acción efectivamente tuvieran miembros entre cero y siete años, que son los que tienen derecho a los subsidios. Los resultados de la validación interna no fueron concluyentes para eliminar ninguna de las encuestas realizadas, pero sí se eliminaron las preguntas que no tenían coherencia interna. Se eliminaron cuatro encuestas por otro tipo de errores, quedando como base del análisis 481 encuestas. La encuesta tiene una validez entre el 90 y 95% —la validez exacta depende de la pregunta, pues algunas pocas preguntas tuvieron un menor número de respuestas que otras.<sup>48</sup>

## Resultados

Los resultados de la encuesta muestran que los desplazados de Mocoa están, por lo general, en situaciones similares a los del resto del país, si se comparan con los resultados nacionales de la ENV 2010. El desplazamiento representó una desmejora enorme en su nivel de vida y una pérdida de bienes acumulados durante años de trabajo, lo cual, sumado a la dificultad para encontrar fuentes de ingreso estable en sus lugares de recepción, muestra una enorme población que entra de forma dramática a formar parte de los asentamientos subnormales en los contextos de recepción. Como se mencionó arriba, esto es especialmente significativo en Mocoa, donde la población desplazada es igual de numerosa que la lugareña.

48 Todas las preguntas tuvieron una validez del 95% salvo las siguientes (la respectiva validez se señala entre paréntesis): pérdida de bienes y restitución de los mismos (85%), tenencia de tierras con anterioridad al desplazamiento y solicitud de protección de los bienes abandonados (90%), inscripción en el RUPD (90%) y recepción de ayuda para generación de ingresos (90%).

### Etapa inicial: asistencia humanitaria y registro

En un inicio, los desplazados que llegan a Mocoa buscan orientación en las instituciones y los demás desplazados. De hecho, el factor común del liderazgo de las personas de la Mesa es que orientan a las demás sobre los diversos programas disponibles y la forma de tener acceso a ellos. Lo primero que buscan los desplazados es algún tipo de asistencia humanitaria, que proviene del Estado con la inscripción en el RUPD. Los primeros datos muestran las deficiencias de inscripción de la década pasada. Si bien en los últimos años ha mejorado el proceso de inscripción, en el periodo histórico la inscripción era demorada y la mayoría de los desplazados no recibía ayuda de inmediato. Según los datos de esta encuesta, en el momento del desplazamiento sólo el 46% de los encuestados recibió atención humanitaria de urgencia o ayuda humanitaria inmediata por parte del Estado y la mayoría la recibió una vez inscritos en el RUPD. Eventualmente, el 75% de los encuestados recibió ayuda humanitaria de emergencia: la mayoría de los que contestaron afirmativamente (88%) la recibieron en forma de alimentación, 37% de los encuestados recibió ayuda para el alojamiento y 9% apoyo psicosocial.

Al decir de los líderes, en la época de su llegada a Mocoa era frecuente pedir la ayuda aún sin ser desplazado y era común no manifestar vergüenza al afirmar que se estaba recibiendo ayuda sin ser desplazado. Algunos señalaban a otros líderes de OPD como personas que “en realidad” no eran desplazadas.

A fecha de hoy, la inscripción en el RUPD es bastante alta según la encuesta: el 78,9% de los hogares encuestados tiene todos los miembros inscritos en el RUPD y el 14% tiene a algunos miembros inscritos. Sólo el 6,9% no tiene ningún miembro inscrito. Ahora bien, es cierto que Mocoa ha sido un municipio de donde un número significativo de personas también ha salido desplazado por la violencia. De acuerdo con los datos disponibles en el RUPD,<sup>49</sup> con corte al 31 de marzo del 2011, se encuentran registradas como desplazadas de Mocoa 6.084 personas, que corresponden a 1.480 hogares.

49 <http://www.dps.gov.co/EstadisticasDesplazados/Generalespd.aspx?idRpt=2>. Consultado el 31 de agosto del 2012, con corte al 31 de marzo del 2011.

## Aspectos positivos: cubrimiento de salud y educación

La encuesta muestra que los desplazados en Mocoa han logrado acceder, por lo general, a la inscripción en el RUPD (todos o algunos miembros del hogar: 93,1%). Además, por lo general, han logrado ingresar al Sisben y con ello ser beneficiarios del régimen de salud subsidiado (96,8% están afiliados a la seguridad social en salud).

La encuesta cubrió 742 niños y niñas entre los cinco y los diecisiete años, de los cuales el 88,1% asiste a un centro educativo, generalmente el colegio público. Sin embargo, muchos no están en el curso que corresponde a su edad, porque están atrasados.<sup>50</sup> Además de estos resultados, es bien sabido que los jóvenes al terminar el colegio carecen de oportunidades para seguir con su educación y hay pocas oportunidades de inserción laboral. Por otra parte, Rubiano (2011) señala los escándalos en el departamento por desfalcos en educación, con lo cual se pone en duda un alto cubrimiento. Sin embargo, los miembros de la Mesa estaban de acuerdo en que, según su percepción, la escolaridad es alta, pero que este era un fenómeno reciente, luego de mucha resistencia del municipio que no quería aceptar los niños desplazados en los colegios.

## No hay trabajo para los desplazados

La pobreza de los desplazados en Mocoa es similar a la que aqueja a los desplazados en el resto del país. Como en otros lugares, el desplazamiento ha sido causa de empobrecimiento por la pérdida de bienes: la mayor parte de los hogares desplazados dejó atrás tierra y/o vivienda propia (82,6%), y una vida en la que estaban mejor en términos económicos que en Mocoa. Así, el 78% dice tener un peor nivel de vida hoy que antes del desplazamiento; el 78,5% considera que su hogar es pobre; el 60,3% dice que sus ingresos actuales no alcanzan para cubrir los gastos mínimos y el 38,7% dice que apenas alcanzan para cubrir los gastos mínimos.

La pobreza se confirma con los bajos ingresos reportados por familia. La mayor parte de los hogares reporta vivir con menos de un salario mínimo mensual (92,1%) y el 34% vive con menos de un cuarto de salario mínimo.<sup>51</sup> Estos reportes de ingresos muy bajos por hogar coinciden

50 Esto se muestra con la diferencia entre la tasa de cobertura bruta (el total de niños en colegio) y la tasa de cobertura neta (el porcentaje de niños en grados adecuados para su edad). Así, mientras que la tasa de cobertura bruta en primaria es de 118,7% y en educación secundaria y media es de 98,6%, la tasa de cobertura neta en primaria es de 85,2% y en secundaria y media de 86,1%.

51 En el año 2012 el salario mínimo legal vigente (SMLV) era de \$566.699 pesos mcte.

con el reporte de ingresos de los trabajadores: la mayor parte de las personas que trabajan reportan que reciben menos del salario mínimo como ingreso: sólo el 3,93% más rico recibe el salario mínimo, o más. El 25% más pobre recibe menos de \$141.675 al mes.

Un agravante adicional de la pobreza es que la tasa de dependencia es muy alta, es decir, que en los hogares hay muchos menores de 15 años y mayores de 64: el 66,5% de las personas en cada hogar tiene menos de 15 años o más de 64. Es decir, con los bajos ingresos de cada hogar se debe sostener a varias personas dependientes.

Los bajos ingresos se relacionan con la ausencia de trabajo formal, de trabajo fijo y de tiempo completo. En la semana anterior a la encuesta de las personas mayores de edad y menores de 64 años sólo el 52% estuvo trabajando en labores remuneradas. El 8,7% estuvo buscando trabajo, tasa baja que se explica por la percepción generalizada de la ausencia de trabajo según nos informan los líderes. De los desplazados que trabajan, el 38,1% lo hace menos de cuarenta horas a la semana, lo cual explica también los bajos ingresos. Además, la mayoría de los que trabajan (52,52%) dicen que tienen un trabajo a término definido, es decir, que no es un trabajo fijo.

En el grupo focal con los miembros de la Mesa se discutió el tema del subempleo como uno de los problemas principales en Mocoa.<sup>52</sup> Los líderes estuvieron de acuerdo en que la falta de empleo y, en particular, los salarios muy bajos que se pagan en Mocoa están relacionados con el flujo de las personas desplazadas. Al decir de ellos, la presencia permanente de personas en muy mala situación, dispuestas a trabajar incluso sólo a cambio de la alimentación, ha resultado en la disminución de los salarios en el municipio. Por ejemplo, estaban de acuerdo en que el salario para una persona de servicio doméstico se ubicaba entre \$100.000 y \$200.000 pesos al mes por trabajo de tiempo completo, a diferencia del salario mínimo, que, con prestaciones, es cerca de \$800.000, lo que se paga en Bogotá por la misma labor. Este salario bajo por el servicio doméstico es muy relevante para la población desplazada, ya que una proporción importante de los encuestados que trabajan lo hacen en el servicio doméstico (26,8%).

Al comparar los ingresos de los hogares donde hay personas que pertenecen a asociaciones con aquellos donde no las hay vemos que no hay diferencias estadísticamente significativas.

52 Grupos focales para discutir los resultados de la encuesta: junio del 2012 y septiembre 25 del 2012. A cada encuentro de discusión asistieron de seis a ocho líderes de población desplazada en Mocoa, todos miembros de la Mesa Municipal de Organizaciones de Población Víctima del Desplazamiento Forzado de Mocoa y su sucesora, la Mesa de Víctimas de Mocoa.

## Los auxilios de pobreza son insuficientes

Dada la falta de ingresos propios, muchos hogares desplazados dependen de los auxilios de pobreza. El 50% de los hogares encuestados recibe subsidios de nutrición del programa Familias en Acción para niños menores de siete años (se entrega un subsidio de \$50.000 pesos al mes por familia sin importar el número de niños).<sup>53</sup> Además, el 56,5% recibe subsidios de educación de Familias en Acción para menores de diecisiete años que estudian (en el 2012, el año de la encuesta, recibía por cada niño en primaria \$15.000 al mes; por cada niño en secundaria \$30.000 al mes).<sup>54</sup> El 20% de los encuestados ha recibido ayuda para la generación de ingresos, en su mayor parte de Acción Social (81,5%). Son montos pequeños, en promedio \$1.083.000 pesos, siendo el mínimo \$150.000 pesos y el máximo \$2.800.000. Al preguntar en qué invirtieron lo recibido, la encuesta muestra que no siempre lo hicieron en proyectos de generación de ingresos, pues hay personas que responden que compraron alimentos e hicieron otros gastos varios del hogar; esto sucede en especial con las ayudas menores a un millón de pesos.

Estas ayudas son insuficientes para resolver el hambre. El 51,5% de los encuestados dijo que en la semana pasada a la encuesta comió menos de lo que deseaba por falta de alimentos o dinero para comprarlos. El 42% dijo que en su casa alguien se quejó de hambre por la misma razón. El 41,7% dijo que en la semana pasada dejó de consumir un desayuno, almuerzo o comida por falta de alimentos o dinero para comprarlos. El 75% dijo que consideraba que la nutrición de las personas de su hogar no era adecuada. El 35,6% de los menores han sido diagnosticados “bajos de talla y peso”, un indicio de desnutrición. Tan sólo el 16,7% de los encuestados recibió alimentos de alguna institución o programa.

## La vivienda es insuficiente

La pobreza se revela en la crisis de vivienda. Se presenta déficit de vivienda, ya que hay 1,41 hogares en cada vivienda. Hay hacinamiento (medido como más de tres personas por habitación de la vivienda) en el

53 Estos son los subsidios para población en situación de desplazamiento que no habita en las grandes ciudades y están en Sisben nivel 1. Fuera de las grandes ciudades no hay subsidios de alimentación para mayores de siete años. Datos del 2012, disponibles en: <http://www.dps.gov.co/contenido/contenido.aspx?catid=204&conio=157&pagio=282>

54 *Ibidem*.

35,2% de los hogares. La mayoría de los hogares (73,4%) no tiene casa propia. Solamente el 27,6% tiene vivienda propia (y sólo el 20%, totalmente pagada). Este es un dato inferior al de los desplazados a nivel nacional, donde el 36,4% tiene vivienda propia. Además, el nivel de informalidad de la vivienda es muy alto: del 27,6% que tiene vivienda propia, el 55% no tiene escritura. En cambio, a nivel nacional, donde el 36,4% tiene vivienda propia, solamente el 19% de la población desplazada que cuenta con vivienda propia no tiene escritura registrada. Otro dato importante es que el 20,6% de los encuestados vive en una ocupación de hecho o invasión. Este es un dato relevante, en especial si se considera que en Mocoa, según reportan los líderes, ha habido casos de expulsiones de las invasiones con uso de fuerza por parte de la fuerza pública.

Otro dato que sorprendió fue la alta proporción de materiales inadecuados en las viviendas: las paredes son de tablón o de tabla sin pulir en el 44,3% de los casos y los pisos de materiales poco adecuados para una vivienda digna: 22,9% de tablón, tabla o madera burda, y 11,6% de tierra o arena. Parte de la sorpresa es que al parecer algunas de las casas que financia el municipio son de tablón. Esto puede deberse a que la habitación típica de la Amazonía es precisamente de tablón; sin embargo, tanto entre los desplazados como entre la población de la zona se encuentran muchas personas de otras regiones del país, que culturalmente consideran la madera un material provisional de vivienda.

A pesar de estas similitudes generales, los desplazados en Mocoa tienen particularidades propias del lugar de recepción, algunas de las cuales comparten con la población de Mocoa y otras no. Si bien casi todos cuentan con energía eléctrica (93,7%), es menos común el acueducto (79,9%) y aún menos el alcantarillado (45,6%) y la recolección de basuras (53,8%). Para suplir la deficiencia de alcantarillado y recolección de basuras, muchos (52,7%) tienen pozo séptico y queman o entierran las basuras (43%). Entre las deficiencias en servicios públicos hay que tener en cuenta, además, que el acueducto no es constante —de los que tienen acueducto sólo el 48,8% lo tiene veinticuatro horas del día, siete días de la semana—. Los desplazados comparten con la población de Mocoa la pésima condición del saneamiento público —siendo una de las pocas capitales departamentales que no cuenta con agua potable—, un alcantarillado con muy poco cubrimiento, donde no se tratan las aguas servidas sino que se desembocan a los ríos, y la ineficiencia en la recolección de basuras. Comparten también las deficiencias de la red de salud pública y las causadas por la débil institucionalidad (García, Espinosa y Rubiano 2011).

Las viviendas de muchos desplazados están, además, ubicadas en zonas de alto riesgo, en particular de desbordamiento de ríos. El 29,3% de los encuestados reporta que la vivienda está en zona de alto riesgo y sólo el 47,9% responde en forma negativa (el 22,8% no sabe). El 22,2% reporta que en el último año ha padecido alguna inundación, desbordamiento, creciente, avalancha, derrumbe o deslizamiento.

### **Especificidades de Mocoa: colonos desplazados y amenazados con poca organización de base**

Se pudo establecer que tienen unas particularidades que corresponden a su situación de desplazados en Mocoa, que los hace distintos a los desplazados del resto del país y de los habitantes mocoanos no desplazados. La principal particularidad de los desplazados mocoanos es que son, por lo general, campesinos que tenían tierra o vivienda (82,6%), que perdieron la tierra con el desplazamiento y, con la tierra, una subsistencia que extrañan. La mayoría procede de zonas de intenso combate entre paramilitares, guerrilleros y el Ejército Nacional, donde la violencia ha alcanzado niveles de terror (el 77% viene del sur del Putumayo y el 9,3% de la bota caucana). También son municipios donde hubo muchos cultivos de coca y hacia los cuales se enfocaron los programas de fumigación de cultivos ilícitos y de erradicación de cultivos de los planes Colombia y Patriota. El terror provocado por la toma paramilitar, desde finales de los noventa, se enfocó en el control de la población civil a través de asesinatos y otras formas de control social. Los paramilitares justificaron la violencia con un discurso contrainsurgente según el cual la asociación del campesino con las guerrillas provoca la amenaza y asesinato de los líderes sociales.

Esta violencia persiste a pesar de la desmovilización de los paramilitares en el Putumayo, en el 2006, con la Ley de Justicia y Paz. Hoy en día, a pesar de que Mocoa es una zona relativamente tranquila, una alta proporción de los desplazados ha recibido amenazas o las ha recibido algún miembro de su hogar (9,4%). Por medio de los talleres y entrevistas, además, encontramos que los diez líderes con los que trabajamos tienen personas cercanas desaparecidas o que han sido asesinadas y dos están actualmente amenazados por su liderazgo. Esto se une con criminalidad común: el 47% de los encuestados se siente inseguro en el barrio o sector donde vive, y el 25,9% ha sido víctima de un atraco o robo, ellos o algún miembro de su hogar, en el último año. El 17% contesta afirmativamente

a la pregunta de si alguno de los miembros del hogar ha sido víctima de amenazas después del desplazamiento y el 7,2% a la pregunta de si alguno de los miembros del hogar ha sido víctima de homicidio asociado a su desplazamiento.

La asociación entre los encuestados es baja: sólo el 20% de las personas (de todos los miembros del hogar) pertenecen a una asociación y la mayoría son asociaciones barriales. Los datos muestran, además, pocas diferencias significativas entre las personas que están asociadas y las que no lo están. Algunas diferencias pueden indicar la ventaja de estar asociados, ya que son diferencias que no dependen del nivel de pobreza de los hogares. Una primera diferencia que puede reflejar la ventaja de estar asociado es que los que están asociados han pedido más la prórroga de ayuda humanitaria que los no asociados (95,5% *vs.* 88%). Otras diferencias tienen que ver con el servicio de salud; no con la afiliación, que es similar, sino con los servicios solicitados. Así, los asociados han pedido más el apoyo psicosocial que los no asociados (16,4% *vs.* 9,3%) y llevan más a sus hijos a controles de talla y peso (100% *vs.* 89,5%).

Otras diferencias parecen reflejar los patrones de poblamiento: los asociados tienden a estar ubicados en los barrios de invasión que funcionan como asentamientos de desplazados en Mocoa. Considerando que la mayoría no está en el casco urbano, ello explicaría que tuvieran una menor proporción del servicio de recolección de basuras (39,6% de los asociados *vs.* 59,6% de los no asociados). También, respecto a la propiedad informal, se explicaría que un mayor número de asociados respondiera “otro” a la pregunta de si la tenencia es propiedad, arriendo u “otro”.

Además, hay una relación entre la asociación y la falta de seguridad. Así vemos que de las personas que pertenecen a una asociación, 31,2% vive en un hogar donde alguno de sus miembros ha sido amenazado después del desplazamiento. De los que no pertenecen a una asociación sólo el 12,1% pertenecen a hogares donde alguno de los miembros ha sido amenazado. Es decir, que la asociación está relacionada a un riesgo de ser amenazado de más del doble. Adicionalmente, los asociados se sienten más inseguros en los barrios donde viven: mientras que el 51,3% de los no asociados se siente seguro en su barrio, sólo el 34,7% de los asociados se siente seguro. Ello puede relacionarse con la ubicación periférica del barrio.

Por lo tanto, de hacerse un balance este parecería indicar que la asociación no se justifica en términos costo/beneficio para los desplazados en Mocoa. Esta, sin embargo, es una conclusión que habría que matizar y amerita mayor estudio, pues los desplazados son muy diferentes entre sí

y no es posible saber cómo sería la situación de los hogares asociados si no lo estuvieran.

## Discusiones con los miembros de la Mesa sobre los resultados de la encuesta

Ninguno de estos resultados sobre la pobreza e inseguridad de los desplazados sorprendió a los líderes que pertenecen a la Mesa. Sin embargo, la encuesta arrojó algunos resultados contrarios a la percepción de los integrantes de la Mesa, que pudimos identificar en los dos talleres/grupos focales que hicimos con ellos (junio 28 del 2012, con todo el equipo, y septiembre 25 del 2012, realizado este último por Julieta Lemaitre Ripoll), así como en la reunión de Eva Sol López con los representantes indígenas y afro de la Mesa, y las muchas conversaciones presenciales y telefónicas de Juliana Vargas con María Eugenia Chávez.

Algunos datos de vivienda sorprendieron a algunos miembros de la Mesa. No se sorprendieron con el hacinamiento del 35,2% de los hogares (medido como más de tres personas por habitación de la vivienda, dato que no parece chocar con las prácticas usuales de habitación en el campo), pero sí con la baja tasa de vivienda propia, en especial que fuera más baja que el promedio nacional, y con el déficit de vivienda (1,41 hogares por vivienda), quizá porque no habían planteado la cohabitación de varios grupos familiares como “déficit”. Y también quizá porque, como se explica más adelante, en Mocoa son muy visibles los asentamientos de desplazados, llevando a concluir que la vivienda es abundante aunque de mala calidad.

A partir de la encuesta, los miembros de la Mesa se apropiaron del dato que mostraba que la situación de la calidad de la vivienda de los desplazados de Mocoa es especialmente mala. Sobre el tema de la disponibilidad de la vivienda ocurrió un hecho diciente. El día de presentación de los resultados, junio 28 del 2010, hubo un enfrentamiento entre dos miembros de la Mesa, uno de los cuales, representante de la tercera edad, no había participado en la realización de la encuesta pero fue a oír los resultados. El enfrentamiento se dio porque el representante que no había participado en el proceso insistía que eso debía ser un error.

Indagando sobre las razones por las cuales esto podía ir en contra de los preconceptos, encontramos dos posibles explicaciones. La primera es que Mocoa es una población rodeada de asentamientos construidos con ayuda humanitaria; considerando que poco menos de la mitad de la población

es desplazada, es grande el impacto visible de las viviendas construidas por intermediación de programas humanitarios. Así el dato de la escasez de vivienda parece contrario a lo que se ve. Por otra parte, los miembros de la Mesa relatan que hay una zona (Planadas) donde las casas construidas para desplazados han sido alquiladas por estos mismos a personas más pobres. También conocimos el barrio San Isidro, donde los beneficiarios cuentan tanto con una casa de tabla burda de unos treinta metros cuadrados, construida como vivienda de emergencia, como con una casa de ladrillo y cemento, bastante más amplia, de unos setenta metros cuadrados. Además entra a jugar la percepción común que hay desplazados que han tenido ventajas que otros no.

De estas experiencias concluimos que la mayoría de los datos ratificaban sus percepciones, con excepción quizá del tema de disponibilidad de la vivienda.

Respecto a algunos datos del indicador utilizado fue criticado por no revelar los problemas en la prestación de los servicios de la municipalidad. Por ejemplo, al señalar la encuesta que había un alto número de inscripciones en el RUPD y que la mayoría de los hogares encuestados tenía a sus miembros en el sistema de seguridad en salud subsidiado y a sus hijos escolarizados, los líderes señalaron problemas en las anteriores áreas que no habían señalado antes, como la mala calidad de la atención en salud, la falta de atención en domingos y festivos, la falta de oportunidades para los jóvenes que terminaban el bachillerato y la falta de espacios recreativos para niños y jóvenes.

Algunos de estos temas podrían haberse incluido en la encuesta si se hubieran manifestado en el periodo de diseño de la misma; de hecho se incluyeron preguntas destinadas a identificar problemas que no identificaba la ENV 2010, la cual nos servía de modelo. Por ejemplo, se preguntó cuánto se había demorado la inscripción en el RUPD, si habían tenido que instaurar una tutela o derecho de petición para obtener la inscripción y cuánto se había demorado la ayuda humanitaria. Al ser incluidos estos temas en la encuesta, los datos mostraron que, en efecto, cómo ellos percibían, un porcentaje importante de personas (11,2%) había tenido que instaurar una tutela o derecho de petición, y que para el 39,4% la inscripción se había demorado entre dos y seis meses, y para el 13,3% más de seis meses.

Por último, hay un dato que sorprendió al equipo del Cijus pero no así a los líderes y es el porcentaje muy bajo de encuestados que desea una reparación distinta a la económica. A la pregunta abierta ¿para usted en qué consiste ser reparado?, el 90,5% se refirió a una compensación monetaria,

sea en forma de indemnización (33,7%), pensión o subsidio permanente (34,2%) o la devolución de los bienes perdidos (22,6%). Como en otras partes del país, muy pocos pidieron el retorno (6,5%). Algunos pidieron asistencia jurídica, administrativa o social (12,7%). Pero fueron muy escasos los que mencionaron temas de verdad, justicia y reparación, a pesar de que era una pregunta abierta y se podían escoger varios puntos, es decir, qué se quería además de una indemnización monetaria. El 3,3% pidió atención psicosocial y médica, el 2,3%, conocer la verdad sobre el crimen, el 2,3%, que se investigue y judicialice a los perpetradores, el 0,21, que les pidan perdón, el 1,6, que busquen los desaparecidos y los restos de sus muertos, el 0,21, que se hagan homenajes y monumentos a las víctimas. Al preguntar por el reducido número de personas que pedirían verdad y justicia, los líderes señalaron que esto se debía a la muy baja legitimidad del Estado, de manera que las personas no creían en la posibilidad de que el Estado garantizara la verdad o la justicia, y se limitaban a aspirar a un pago monetario como lo único que estaba al alcance del Estado.

Así, todo el proceso de elaboración del formulario, aplicación de la encuesta y talleres de apropiación de resultados sirvieron tanto para confirmar y transformar preconceptos, ajustando el discurso de los líderes, como también de proceso de aprendizaje para que el equipo del Cijus cuestionara y ampliara los indicadores de goce efectivo de derechos.

Como antecedente de la Mesa, se hace una descripción de los procesos organizativos de población desplazada en los barrios de Mocoa, ya que los miembros de la Mesa surgirán de estos procesos organizativos de los barrios.

# CONCLUSIÓN

---

DE DESPLAZADOS A VÍCTIMAS:  
LOS EFECTOS DEL CAMBIO DE  
LOS MARCOS LEGALES



---

Colombia adoptó en el año 2011 la Ley 1448, más conocida como la Ley de Víctimas. Su propósito era establecer mecanismos de compensación para las víctimas del conflicto armado y de restitución de tierras a los campesinos desplazados que las habían perdido. Con la ley se creó un sistema de participación (arts. 190 y 192) de las organizaciones de víctimas, modelado sobre el esquema de mesas municipales, departamentales y nacional del SNAIPD. En la ley quedó consagrado no solamente que el Gobierno debe garantizar la participación de las víctimas en la aplicación de la ley, sino que varias instancias de la nueva institucionalidad de justicia transicional requieren de la presencia efectiva de representantes de las víctimas elegidos por medio de las mesas. Así, por ejemplo, debe haber representantes de las víctimas entre los representantes al Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (art. 160), al Consejo Directivo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (art. 107) y a los Comités Territoriales de Justicia Transicional (art. 173).

La reglamentación de la Ley de Víctimas (Decreto Reglamentario 4633 de 2011) establece, además, que estas mesas a nivel municipal, departamental y nacional se conformarán a partir de las organizaciones que se inscriban en la Defensoría del Pueblo (nivel nacional y departamental) o ante la Personería Municipal. El personero municipal ejercerá la función de secretario técnico de la nueva mesa municipal de víctimas.

Sin embargo, ni la ley ni el decreto reglamentario dispusieron la forma en que se haría la transición de un sistema de representación al otro,

cuál sería la participación de las organizaciones de desplazados en el nuevo sistema y cómo se haría la representación de los diferentes grupos de víctimas. Estas disposiciones quedaron remitidas a un posterior protocolo de participación elaborado después por la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas (UARIV).

En nuestras entrevistas, varios de los líderes de la Mesa insistieron que ellos, los líderes desplazados del Putumayo, habían sido los iniciadores de la Ley de Víctimas. María Eugenia Chávez recuerda una reunión en la cual varios líderes le expresaron al representante a la Cámara por el Putumayo Guillermo Rivera, que los desplazados debían tener su propia ley así como los desmovilizados tienen la suya. En el taller de noviembre del 2011, con el equipo del Cijus, los líderes manifestaron conocer la Ley 1448 “casi de memoria” (en palabras de María Eugenia Chávez, con las cuales estuvieron de acuerdo Dalila Quiñónez y Evaristo Garcés). Una preocupación que tenían en ese momento era cuál sería la transición entre su mesa y la nueva mesa de víctimas, tema que desde entonces los había llevado a llamarse Mesa Municipal de Organizaciones de Población Víctima del Desplazamiento Forzado (en lugar de Mesa de Fortalecimiento a OPD, como es el nombre de la mesa nacional).

Al posesionarse el nuevo alcalde en enero del 2012, los líderes no tenían claro qué iba a suceder con la Mesa. El espacio de trabajo con el equipo del Cijus de la Universidad de los Andes y la elaboración de la encuesta se convirtió en un espacio de legitimación: así, en las reuniones de enero, la capacitación de encuestadores se realizó en un salón de la Alcaldía y a la instalación acudieron (brevemente) el alcalde y el secretario de gobierno. Esto lo organizaron los líderes de la Mesa, creemos que presionando para establecer su legitimidad. Del mismo tenor fue la reunión que ellos organizaron y dirigieron con los presidentes de las asociaciones de los asentamientos de desplazados, el 20 de enero del 2012.

Durante el primer semestre del año, además de presionar para obtener la inclusión del PIU en el Plan de Desarrollo Municipal, los líderes de la Mesa, al decir de María Eugenia Chávez, “bloquearon” la formación de la Mesa de Víctimas hasta que no fuera claro cómo se iba a conformar la misma y qué sucedería con la Mesa Municipal de Organización de Población Víctima del Desplazamiento Forzado. De nuestras conversaciones con María Eugenia Chávez entendimos que como grupo ellos tenían el poder para hacerlo, y que había un interés de la Alcaldía, por presión del Gobierno Nacional, de conformar lo antes posible la Mesa de Víctimas.

Finalmente accedieron a celebrar elecciones para la Mesa de Víctimas, elecciones que se realizaron en la Casa de la Cultura a finales del año

2012. De ahí resultaron elegidos los mismos representantes, con una diferencia: esta vez sí se llenaron los puestos para los “independientes”, con una mujer profesional que no pertenece a ninguna asociación y viene desplazada del sur del Putumayo, y con un hombre joven del que no tenemos mucha información y que no es muy activo en la Mesa.

En Mocoa, los líderes de la población desplazada han hecho enormes esfuerzos por adaptarse y crecer en las circunstancias adversas. Como Mesa de Víctimas el grupo de líderes enfrenta ahora nuevos retos. El primero es el de los procesos de restitución de tierras. Como discutimos en los talleres de junio y de octubre del 2012, la encuesta muestra que los desplazados del Putumayo, más que el promedio del país, perdieron tierras en su mayoría propias. Sin embargo, muy pocos han hecho la solicitud de protección de tierras abandonadas (8,5%) y sólo el 14,8% ha solicitado la restitución de las tierras o las viviendas de que fueron despojados. Además, muy pocos han recibido alguna reparación por parte del Estado —sólo el 12,5% de los encuestados ha recibido una reparación administrativa por parte de Acción Social—. Sin embargo, como lo muestran las noticias nacionales, la solicitud de restitución de tierras crea riesgos de retaliación para víctimas y funcionarios, por parte de los grupos armados al margen de la ley que permanecen en el Putumayo.

El segundo gran reto es la persistencia de su organización en los nuevos esquemas y espacios para la participación de víctimas, donde tendrán que presentar frentes conjuntos con víctimas de otros delitos en el contexto del conflicto armado. Está por verse en qué quedarán entonces los procesos que ya habían recorrido como desplazados. Sin embargo, es muy probable que el tipo de reclamaciones que venían haciendo, sobre su situación de pobreza, se transforme con el nuevo marco legal. Ahora, como nos instruyeron en varias ocasiones los líderes, son víctimas. Muchos de los datos recogidos en la encuesta ya no parecen relevantes, en particular los datos referidos a la pobreza: la falta de ingresos, la falta de trabajo, el hambre, la precariedad de los títulos de la vivienda, el déficit de vivienda, el hacinamiento, la falta de agua potable. Estos quedan como problemas de pobreza, de “población vulnerable” en el argot de los funcionarios públicos, y no como problemas de víctimas. Para tener problemas de víctimas deben, en cambio, producir una verdad sobre su pasado, y el presente es relevante sólo en la medida en que es consecuencia de los hechos victimizantes.

Un tercer reto es organizativo: los procesos organizativos para resolver estos problemas de forma comunitaria deben ahora coexistir con los procesos de los grupos familiares, en los cuales cada uno busca salir de la

pobreza a través de una reparación que, al ser dirigida a cada grupo familiar, ya no requiere la organización de base. Así, por ejemplo, encontramos que María Eugenia Chávez, la líder que nos convocó a trabajar con la Mesa, estaba dividiendo su tiempo, al avanzar el 2013, entre la representación de víctimas en los nuevos espacios, y los procesos de reclamación de reparación y de restitución de tierras que beneficiaban a su núcleo familiar. El efecto de estos cambios en las dinámicas locales, para bien o para mal, sólo será evidente en el mediano y largo plazo.

Este estudio de caso se inició con unas preguntas sobre la transición “de desplazados a víctimas”, es decir, del marco de referencia legal de la asistencia humanitaria, y de la identidad de desplazado, al marco de referencia legal de la justicia transicional, y la identidad de víctima de desplazamiento forzado. Como se insistió en la introducción, la justicia transicional en Colombia no cae en un vacío de leyes e instituciones propias de un periodo de guerra o de dictadura, sino que, en cambio, llega no solo en medio del conflicto sino de una densa maraña de normas e instituciones dirigidas a paliar los efectos del mismo en la población civil. Es frente a esta situación que nos preguntamos ¿cómo ha sido este proceso a nivel local?, ¿cómo lo han experimentado las comunidades organizadas de desplazados?

Hemos enfocado nuestro análisis en un municipio particular y en un grupo particular de desplazados. En primer lugar, examinamos el caso de Mocoa, capital del departamento de Putumayo, duramente golpeado por el conflicto armado y, como resultado, con una población donde casi la mitad de sus habitantes son desplazados forzados. En este lugar acompañamos durante la transición a un grupo de líderes elegidos para representar a los desplazados en un proceso de planeación participativa del desarrollo municipal. Colaborando con ellos en el diseño y aplicación de una encuesta a los desplazados de Mocoa pudimos observar de cerca cómo se adaptaban a las nuevas normas e instituciones. Vimos cómo la mayoría logró seguir representando a sus comunidades, ahora como representantes de “víctimas de desplazamiento forzado”, y también cómo el esfuerzo en la producción del PIU y de la encuesta quedó de lado ante los nuevos referentes. Nuestra primera conclusión es, entonces, que con el cambio de régimen legal estos procesos con los desplazados en Mocoa quedan trancos, como ha sucedido en todo el país.

La persistencia de muchos de los mismos líderes nos lleva a nuestra segunda conclusión y es el aprendizaje y tesón de las personas a nivel de base. Con el cambio legal replantean su accionar a partir de los nuevos parámetros y vocabularios, que pueden abrir las puertas a nuevas oportunidades

y recursos. No se detienen a lamentar lo perdido sino que siguen adelante, buscando en el nuevo régimen legal —con su énfasis en la reparación familiar y la promesa de aliviar la pobreza a través de dicha reparación— algún alivio a la pobreza de sus familias y sus comunidades. La relación con los funcionarios públicos, donantes, investigadores y funcionarios de ONG y agencias internacionales se construye a partir de la experiencia acumulada de los líderes. Así, el haber sido desplazados en medio del régimen legal anterior fue un aprendizaje que les permite ser mejores líderes de víctimas de desplazamiento forzado, y es un aprendizaje más que se yergue sobre otros lenguajes que han aprendido en el pasado y que se han convertido hasta cierto punto en desuetos, como los de las juntas de acción comunal, las asociaciones de campesinos, las identidades de indígenas y de mujeres.

Sin embargo, reconocer la habilidad y persistencia de los líderes no debe conducir a la “romantización” de la organización de base ni de la justicia transicional. Como en todo proceso de competencia por recursos escasos, hay ganadores y perdedores en la contienda por la atención y recursos de las nuevas instituciones del régimen de justicia transicional. También sucede que el énfasis en la reparación de las familias atrae las energías a proceso individuales y desestimula la organización de base, que es ampliamente percibida entre los líderes de desplazados como la manera de obtener las ayudas humanitarias más sustantivas, en especial las ayudas de vivienda. La organización se desestimula, además, en un contexto de persistencia del conflicto armado, donde el liderazgo comunitario genera riesgos reales de amenazas y estigmatización. En consecuencia, el cambio de desplazados a víctimas a nivel local se experimenta, por lo menos en su etapa inicial, como un proceso de desmonte de los logros organizativos de las organizaciones de población desplazada, y un desestímulo a la organización de base para hacer reclamos de justicia social frente a los gobiernos locales diferentes a la reparación por hechos puntuales del pasado. Lo que resulte al largo plazo de esta situación, y si permite o no la transición a un futuro más próspero y más pacífico, está, por supuesto, por verse.

## Bibliografía

- Berrío, Julián Martín. “Las Mesas de Participación: ¿Una frustración más para las víctimas?”, en *Revista de Derecho Público*, No. 31, 2013.
- Comisión de Memoria Histórica. *La tierra en disputa. Memorias del despojo y resistencias campesinas en la Costa Caribe 1960-2010*, Taurus, Bogotá, 2010.
- \_\_\_\_\_. *Mujeres en la guerra. Víctimas y resistentes en el Caribe colombiano*, Taurus, Bogotá, 2011.
- \_\_\_\_\_. *El Placer: Mujeres, coca y guerra en el Bajo Putumayo*, Taurus, Bogotá, 2012.
- Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. “Séptimo Informe de verificación sobre el cumplimiento de derechos a la población en situación de desplazamiento”, Bogotá, 2008.
- \_\_\_\_\_. “Octavo Informe de verificación sobre el cumplimiento de derechos a la población en situación de desplazamiento”, Bogotá, 2010.
- Couso, Javier, Huneus, Alexandra y Sieder, Rachel. *Cultures of Legality. Judicialization and Political Activism in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013.
- García-Godos, Jemima & Lid, Knut Andreas O. (2010). “Transitional Justice and Victims’ Rights before the End of a Conflict: The Unusual Case of Colombia”, en *Journal of Latin American Studies*, ISSN 0022-216X. 42, pp. 487-516, 2010.
- García, Mauricio, Espinosa, José y Rubiano, Sebastián. *Historias municipales de debilidad institucional. Los casos de Mocoa, Riohacha y Arauca*, Dejusticia, Bogotá, 2012.
- Guerrero Albán, Franco Armando. *Colombia y Putumayo en medio de la encrucijada*, Ediciones Claridad, Bogotá, 2005.
- IDMC (Internal Displacement Monitoring Centre) y NRC (Norwegian Refugee Council). *Global Overview 2014: People Internally Displaced by Conflict and Violence*. Ginebra, 2014.
- Ibáñez, María y Moya, Andrés. “Vulnerability of Victims of Civil Conflicts: Empirical Evidence for the Displaced Population in Colombia”, 38:4, en *World Development*, pp. 647-663, 2010.
- Lemaitre Ripoll, Julieta. “Diálogo sin debate. La participación en los decretos de la Ley de Víctimas”, en *Revista de Derecho Público*, No. 31, 2013.

- López, Eva Sol. Diario de campo del taller de la Mesa con presidentes de asociaciones, Mocoa, 20 de enero del 2012.
- Meertens, Donny. “Forced Displacement and Women’s Security in Colombia”, en 34 *Disasters Rev.*, 147-S164, 2010.
- OAS (Organization of American States). *Violence and Discrimination Against Women in the Armed Conflict in Colombia*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 67, 18 de octubre, Washington, 2006.
- Petesch, Patti y Gray, Vanessa Joan. “Violence, Forced Displacement and Chronic Poverty in Colombia”, pp. 192-247, 2011, en Narayan, Deepa y Petesch, Patti (eds.), *Moving Out of Poverty: Rising from the Ashes of Conflict*, Banco Mundial, Palgrave Macmillan, Reino Unido, 2010.
- Programa Somos Defensores. *El Efecto Placebo*, Bogotá, 2012.
- Ramírez, María Clemencia. *Entre el Estado y la guerrilla: identidad y ciudadanía en el movimiento de los campesinos cocaleros del Putumayo*, ICANH, Bogotá, 2001.
- \_\_\_\_\_. *Elecciones, coca, conflicto y partidos políticos en el Putumayo*, ICANH, Bogotá, 2010.
- Ramírez, Roberto. “Narcotráfico y desmovilización en el Putumayo”, en Elvira María Restrepo y Bruce Bagley (comp.), *La desmovilización de los paramilitares en Colombia: entre el escepticismo y la esperanza*, Bogotá, Universidad de los Andes, pp. 519-545, 2011.
- Rodríguez, César y Rodríguez, Diana. *Injusticia radical, derechos humanos y cambio social: Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*, Universidad de los Andes, Bogotá, 2009.
- Rubiano, Sebastián. “El Estado en la periferia: debilidad institucional en Mocoa, Putumayo”, en García, Espinosa y Rubiano (2012), pp. 33-56, 2012.
- Sánchez, Lina. *Impacto urbano del desplazamiento forzado en Mocoa-Putumayo. Elementos de diagnóstico y planteamientos para un reordenamiento espacial*, Cinep, Bogotá, 2007.
- Torres, María Clara. *Estado y coca en la frontera colombiana: El caso de Putumayo*, ODECOFI-Cinep, Bogotá, 2011.
- Uprimny, Rodrigo, Saffón, María Paula, Botero, Catalina y Restrepo, Esteban. *¿Justicia transicional sin transición?*, Dejusticia, Bogotá, 2006.
- Vásquez, Teófilo, Vargas, Andrés R. y Restrepo, Jorge A. (eds.). *Una vieja guerra en un nuevo contexto: Conflicto y territorio en el sur de Colombia*, ODECOFI-Cinep, Bogotá, 2011.

