

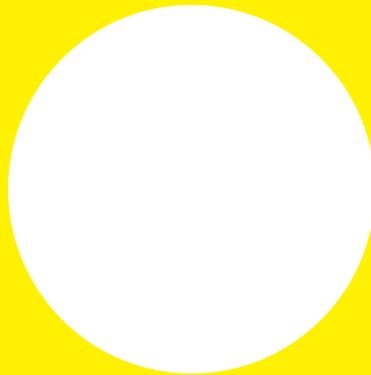
Justicia Global 10

Organización comunitaria y derechos humanos

La movilización legal de las mujeres
desplazadas en Colombia

Programa de Justicia Global y Derechos Humanos
Universidad de los Andes

Julieta Lemaitre Ripoll, Kristin Bergtora Sandvik, Juliana Vargas Gómez



JUSTICIA GLOBAL 10

ORGANIZACIÓN COMUNITARIA
Y DERECHOS HUMANOS

*La movilización legal de las mujeres
desplazadas en Colombia*

*Julieta Lemaitre Ripoll
Kristin Bergtora Sandvik
Juliana Vargas Gómez*



Universidad de los Andes-CUUS · Peace Research Institute Oslo-PRIO

Documento número 10

JUSTICIA GLOBAL 10

Organización comunitaria y derechos humanos.

La movilización legal de las mujeres desplazadas en Colombia

Director de la colección: César Rodríguez Garavito

Corrección de estilo: Tatiana Grosch

Diagramación interna: Marcela Velásquez y Samanta Sabogal

Diseño original de cubierta: Alejandro Ospina

Diagramación de cubierta: Marcela Velásquez

Foto de cubierta: Juliana Vargas, "Plaza de Bolívar 1 y Sibundoy-Pasto"

© **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

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

RECLAMOS DE DERECHOS EN CONTEXTOS VIOLENTOS

El caso de las mujeres desplazadas en Colombia (2010-2013)

Julieta Lemaitre Ripoll y Kristin Bergtora Sandvik 7

El efecto de la violencia en la movilización legal: marcos inestables, recursos que desaparecen y oportunidades políticas peligrosas	14
Marcos inestables para la movilización legal	15
Recursos que desaparecen	17
Oportunidades políticas peligrosas	18
Movilización legal de las mujeres desplazadas en Colombia	21
El litigio ante la Corte Constitucional	21
La participación de los desplazados en la planeación municipal: el caso de los RIU	25
La transición de la Ley 387 de 1997 a la Ley de Víctimas	30
Conclusión: la movilización legal en contextos violentos	35
Referencias bibliográficas	36

<p>EN BÚSQUEDA DE UNA VIDA DIGNA Organizaciones de base de mujeres desplazadas en Colombia (2011-2012) <i>Julietta Lemaitre Ripoll y Juliana Vargas Gómez</i></p>		47
<hr/>		
Introducción		49
Las organizaciones de base de mujeres desplazadas (OMD) como organizaciones de base de personas en situación de pobreza		55
Las actividades de las OMD		59
Autoayuda: las actividades solidarias		60
Las actividades de generación de ingresos		63
Representación legal y política		65
Composición de las organizaciones de base de mujeres desplazadas (OMD)		67
Identidades múltiples		68
Tamaños y liderazgos variables		69
La inseguridad como factor común		71
Las OMD frente a una política pública cambiante		76
Cambios institucionales en el periodo 2010-2014		77
La reparación de las víctimas como solución a la pobreza		80
Las políticas de estabilización socioeconómica, empleo y generación de ingresos para mujeres desplazadas y vulnerables		83
Conclusión: los límites de la organización de base para el alivio de la pobreza		89
Referencias bibliográficas		93
<p>ANEXO 1 Comparación de indicadores de Goce Efectivo de Derechos (GED)</p>		97
<hr/>		
<p>ANEXO 2 Listado de organizaciones de mujeres desplazadas identificadas en esta investigación</p>		109

RECLAMOS DE DERECHOS EN CONTEXTOS VIOLENTOS

EL CASO DE LAS MUJERES DESPLAZADAS
EN COLOMBIA (2010-2013)

*Julieta Lemaitre Ripoll
Kristin Bergtora Sandvik*

Al iniciar el año 2014, más de seis millones de colombianos y colombianas se habían registrado como víctimas del conflicto armado: la gran mayoría, cerca de cinco millones, como víctimas del desplazamiento forzado.¹ De estas, la mayor parte son individuos y grupos familiares que han huido del campo hacia ciudades pequeñas o intermedias en sus regiones, o a las grandes ciudades, Bogotá, Cali o Medellín, donde han pasado a engrosar las filas de los pobres urbanos. Además de luchar por sobrevivir en los mercados informales de vivienda y empleo, y de acceder a auxilios de pobreza, de por sí sobrecargados (Ibáñez y Moya 2010), las víctimas del desplazamiento forzado deben enfrentar la discriminación cotidiana. En muchos lugares de recepción, los desplazados son discriminados tanto por su origen rural como por la sospecha de tener alguna responsabilidad en su expulsión y despojo, por ejemplo, haber sido colaboradores de algún actor armado.² A todo esto se unen otras formas de discriminación por género, raza, etnia y origen regional.

1 Para datos actualizados ver: www.unidadvictimas.gov.co/index.php/component/content/article/79-noticias/105-disponibilidad-de-ayuda-humanitaria-victimas-del-desplazamiento y la Red Nacional de Información. Disponible en: <http://rmi.unidadvictimas.gov.co/?q=v-reportes>.

2 A menos que se especifique otra fuente, la información de este artículo está basada en entrevistas a 122 personas realizadas por el equipo de investigación. De estas, 63 se realizaron a mujeres desplazadas, y fueron codificadas manualmente como se indica en Lemaitre y Vargas (2014); 30 se realizaron a mujeres y hombres desplazados pertenecientes a la Liga de Mujeres Desplazadas o a la Mesa de Víctimas de Mocoa, y se codificaron como se indica en los estudios de caso respectivos (Lemaitre, Sandvik, López, Mosquera y Vargas 2014 a y b); las restantes se realizaron a funcionarios públicos y funcionarios de cooperación internacional y profesionales de ONG, y se codificaron con cinco categorías indicando: financiación, seguridad, percepción, actividades (divididas en una segunda ronda de codificación en generación de ingresos, solidarias y legales y políticas) y género.

Para las mujeres y las niñas, que son poco más de la mitad de los desplazados, el desplazamiento y el despojo se agravan por los riesgos específicos a su género. Además de la discriminación por ser desplazadas, y por ser mujeres, asumen otros riesgos como la violencia sexual, la mala salud materna y la posibilidad de perder su propiedad sin compensación (Meertens 2010; OAS 2006; Grupo de Memoria Histórica 2010, 2011). Las mujeres indígenas y afrocolombianas, cuyas comunidades han sido afectadas de forma desproporcionada por el despojo y desplazamiento, pierden, además, sus redes de apoyo y subsistencia tradicionales y enfrentan formas complejas de exclusión y subordinación.

Estas diversas formas de discriminación dificultan la supervivencia cotidiana, de por sí difícil en los lugares de recepción, caracterizados por la pobreza tanto de la población receptora como de los recién llegados. Pero los problemas de los desplazados no se limitan a la pobreza, discriminación, pérdida de sus formas de subsistencia y comunidades de origen. A pesar de un marco legal favorable, y de la existencia de una enorme burocracia para atenderlas, las víctimas de desplazamiento forzado enfrentan enormes dificultades cuando intentan organizarse para reclamar sus derechos de forma colectiva. La organización para reclamar derechos es, en muchos lugares de Colombia, una actividad política peligrosa.

El peligro de organizarse representa un costo enorme para las personas desplazadas si se considera que la organización de base, a través de juntas de acción comunal y de otras organizaciones de vecinos, ha sido central para el mejoramiento de las condiciones en los barrios y veredas más pobres del país. La organización de base para construir escuelas y caminos, para pedir asistencia de las autoridades y servicios públicos, y para presentar reclamos ante los abusos de actores poderosos públicos y privados es parte del repertorio de supervivencia de las comunidades pobres. Junto con acciones solidarias, como rifas, fiestas y mingas de trabajo colaborativo, alivian las situaciones de pobreza y crean redes de confianza que permiten la interlocución con el Estado, que con demasiada frecuencia es indiferente, corrupto o débil. Coartar estas formas de organización con la violencia representa mayor soledad, vulnerabilidad e impotencia para estas comunidades.

La violencia que amenaza la organización de base tiene su origen principalmente en la persistencia del conflicto armado, que en los lugares de recepción a menudo se traduce en amenazas y atentados contra los líderes sociales. Desde el año 2000 han sido asesinados en Colombia cientos de líderes de movimientos sociales, incluyendo líderes de desplazados y defensores de sus derechos (Somos Defensores 2013). Las amenazas y los ataques

son parte de la vida cotidiana. Dada la inseguridad, no sorprende entonces que sea baja la tasa de organización social entre la población desplazada, problema que se agrava por su limitado conocimiento de las leyes e instituciones (Comisión de Seguimiento 2008; Petesch y Gray 2009).

A pesar de estas dificultades existen muchas organizaciones que han exigido y continúan exigiendo los derechos de los desplazados. Entre estas se destacan las organizaciones de base de mujeres desplazadas, cuya visibilidad a nivel nacional corresponde a las órdenes dictadas por la Corte Constitucional con la Sentencia T-025 de 2004 —que iniciaron un proceso de seguimiento judicial a las políticas públicas para la población desplazada— y al interés y apoyo de la comunidad internacional de donantes (Churruca y Meertens 2010). Además, recientemente, la adopción de instituciones de justicia transicional, en especial por medio de las leyes 975 de 2005 y 1448 de 2011, ha dado pie para el posicionamiento de algunas organizaciones de mujeres como beneficiarias de procesos de verdad, justicia y reparación. Esta visibilidad nacional de las mujeres desplazadas líderes, sin embargo, trae consigo mayores riesgos individuales y colectivos, incluyendo amenazas, ataques físicos y asesinatos. Incluso, la Corte Constitucional, respondiendo a numerosas denuncias de organizaciones no gubernamentales (ONG), ha expedido dos autos de seguimiento del cumplimiento de la T-025 ordenando la protección de los líderes de población desplazada y la investigación de estas amenazas: el Auto 200 de 2007 y el Auto 098 de 2013.

Este capítulo da cuenta de las circunstancias en las que las mujeres desplazadas se organizan y exigen sus derechos en Colombia. Estas circunstancias, a nuestro modo de ver, se caracterizan tanto por la pérdida definitiva de bienes y otros recursos, como por la creciente inseguridad en los sitios de recepción —inseguridad material por la dificultad para subsistir e inseguridad física como consecuencia de la violencia política y social—. Es en este contexto que estas mujeres se organizan y usan el derecho para exigir una respuesta estatal a sus múltiples dificultades.

Existe una amplia literatura internacional sobre el uso del derecho por parte de los movimientos sociales como “movilización legal”.³ Por lo general, la literatura sobre movilización legal se enfoca en la cultura legal y las instituciones democráticas de los países industrializados, y en los movimientos sociales en estos países. Son aún incipientes los trabajos que miran el uso del derecho por parte de organizaciones sociales en otros contextos y, por lo tanto, es escaso el examen del impacto de la violencia social y política

3 Para una revisión de esta literatura ver: Vanhala (2011) y Tsutsui, et al. (2012).

en la movilización legal.⁴ Por otra parte, la enorme literatura internacional sobre el impacto de la violencia generalizada, y los conflictos armados, sobre la población civil, si bien sí da cuenta del impacto del conflicto armado, poco examina las formas organizativas y los reclamos de derechos de la población civil. En la literatura de justicia transicional, que cubre el paso de la guerra a la paz, tampoco se toca la intersección de organización y violencia: si bien parece haber un acuerdo generalizado en la importancia de la participación en estos contextos de transición (De Greiff y Rubio 2007; Churrua y Meertens 2010), poco se examina la participación en contextos de persistente violencia. Por lo tanto consideramos que hace falta un estudio detallado de la situación descrita: organizaciones de base de mujeres desplazadas que reclaman derechos en contextos de violencia, como el colombiano.

En Colombia hay una creciente literatura académica sobre los movimientos sociales, parte de la cual examina el impacto de la violencia en las organizaciones de base.⁵ Sin embargo, aún no se ha escrito mucho sobre la movilización legal en Colombia, y en lo que existe, poco o nada se menciona el impacto de la violencia.⁶ Por medio de este trabajo conjunto esperamos contribuir a la literatura sobre la movilización legal en Colombia. Así, en este texto nos alineamos con el enfoque de la movilización legal, utilizado también en el ámbito de la investigación sociojurídica nacional, y usamos los conceptos de la teoría de movimientos sociales para entender el uso que hacen las organizaciones de mujeres desplazadas de las normas, discursos y símbolos jurídicos. Además, nos preguntamos cómo cambia la movilización legal en el contexto colombiano, en particular a raíz del alto índice de violencia social y en particular de la violencia política que se ha dado en el contexto del conflicto armado.

¿Cómo entender el uso del derecho en condiciones de desplazamiento interno y conflicto armado? Para responder esta pregunta, entre finales del año 2009 y principios del año 2013, realizamos una investigación sobre

4 Ver, por ejemplo, Da Silva y Terrazas (2011); Graham, *et al.* (2012); Rowen (2012) y Moustafa (2013).

5 Sobre los movimientos sociales colombianos ver también: Archila (2006), Archila, Delgado, García y Prada (2004), Delgado (2009), y sobre movilización en circunstancias violentas en Colombia ver: García, *et al.* (2005) y Peñaranda (2011).

6 Sobre trabajos relacionados con el uso del derecho por los movimientos sociales en Colombia ver: García (1993 y 2014), Rodríguez, García y Uprimny (2006), García y Uprimny (2004), Jaramillo y Alfonso (2008), Lemaitre (2009), Santos y Rodríguez (2007), Albarracín (2011), Albarracín y Azuero (2009), Santamaría (2010). Ninguno de estos se enfoca en la violencia, salvo Lemaitre (2009).

las organizaciones de base de mujeres desplazadas en Colombia.⁷ Los métodos de investigación fueron diversos e incluyeron entrevistas a mujeres y hombres desplazados y a funcionarios públicos,⁸ así como la elaboración de cinco estudios de caso⁹ y de un ejercicio de mapeo de las organizaciones de mujeres desplazadas en el país,¹⁰ complementado con la observación de doce reuniones entre líderes de organización desplazada y diversas entidades estatales.¹¹ Además hicimos una revisión de la literatura sobre el desplazamiento en Colombia, así como una revisión de prensa y de informes de distintas ONG sobre el desplazamiento en Colombia durante este periodo.

La investigación se enfocó en las diferentes formas organizativas y en el uso del derecho por parte de las mujeres desplazadas, para lo cual partimos del concepto de movilización legal: aquella actividad de los movimientos sociales que consiste en la búsqueda del cambio social a través de normas jurídicas, discursos o símbolos que hacen referencia al derecho.¹² No se trata sólo del litigio sino que incluye la protesta ciudadana para reclamar derechos, la formación de opinión pública en medios de comunicación, así como el cabildeo ante diversos foros políticos como el Congreso, los gobiernos locales, las instituciones responsables de programas de asistencia y las instancias internacionales. El común denominador de la movilización legal no es la táctica que se utilice (litigio, cabildeo, marchas de protesta) sino la estrategia general de lograr el cambio social a través del uso de normas jurídicas, discursos o símbolos que hacen referencia al derecho.

En este artículo, a partir del estudio de organizaciones de base de mujeres desplazadas, y de sus reclamos de derechos en el periodo 2010-2013,

- 7 El equipo de investigación estuvo conformado por las autoras de este texto, tres estudiantes de postgrado que trabajaron como investigadores (Eva López, Juan Pablo Mosquera y Juliana Vargas) y dos asistentes de investigación de pregrado en derecho (Hernán Ramírez y Lucía Murgueytio).
- 8 En total se realizaron entrevistas a 122 personas, 63 a mujeres líderes de población desplazada, las entrevistas fueron codificadas manualmente, utilizando el programa Atlas.ti para identificar patrones, y los resultados se validaron con las organizaciones con las que trabajamos, así como con un grupo cerrado de veinte activistas y académicos y una sesión con veintitrés funcionarios públicos, de agencias de protección internacional, académicos y activistas que confirmaron y afinaron nuestro análisis.
- 9 Los estudios de caso se realizaron respecto a las siguientes organizaciones: Liga de Mujeres Desplazadas, Mesa Municipal de Organizaciones de Población Desplazada de Mocoa, Colectivo de Mujeres al Derecho, Consejo Nacional de Mujer Indígena, Corporación Casa Amazonía. En los primeros dos casos se diseñaron y aplicaron encuestas de forma colaborativa con las organizaciones. Ver: Lemaitre, Sandvik, López, Mosquera y Vargas 2014 a y 2014 b.
- 10 Ver: Lemaitre y Vargas (2014) en este volumen.
- 11 Tres audiencias públicas ante la Corte Constitucional, una sesión ante el Congreso, cinco talleres participativos organizados por la Unidad de Víctimas, dos reuniones con diversos funcionarios organizadas por las mujeres desplazadas y la reunión de la red nacional de mujeres desplazadas en Santa Marta, en el año 2012.
- 12 Véase, para una extensa revisión de la literatura internacional sobre movilización legal, Vanhala (2011).

proponemos una conceptualización del fenómeno. Argumentamos que los contextos violentos se caracterizan por la inestabilidad de los referentes normativos: cambian constantemente las creencias y valores comunitarios tanto como las leyes y reglamentos. La violencia, además, tiene un efecto negativo sobre la disponibilidad de los recursos para la movilización legal, tanto sobre los recursos en bienes y dinero como respecto a la vinculación de nuevos miembros de las organizaciones y el apoyo de simpatizantes y colaboradores. Se caracteriza, además, por el peligro que genera el uso arbitrario de la violencia contra los líderes sociales por parte del Estado y de los grupos armados al margen de la ley. En consecuencia, el contexto modifica los tres conceptos utilizados para explicar la acción colectiva, a saber, marcos (o encuadre, según la traducción), recursos y oportunidades políticas. La siguiente sección explica el marco teórico que desarrollamos para explicar la movilización legal en contextos violentos.

El efecto de la violencia en la movilización legal: marcos inestables, recursos que desaparecen y oportunidades políticas peligrosas

La literatura internacional utiliza el concepto de movilización legal para examinar el uso que hacen los movimientos sociales de las normas, discursos y símbolos jurídicos. Existe un gran número de libros, artículos y capítulos de libros académicos en inglés que examinan los reclamos de derechos por parte de los movimientos sociales, en particular los reclamos de derechos en los países industrializados: reclamos de derechos de los trabajadores, derechos de las mujeres, derechos de las minorías étnicas y raciales, derechos ambientales y derechos de las minorías sexuales, por ejemplo.¹³ Una buena parte de estos autores, si bien hacen referencia al derecho y a los derechos, también hacen referencia a las teorías sobre qué son y cómo funcionan los movimientos sociales, buscando incluir al derecho en estas teorías. Es decir, investigan cómo las personas se unen en organizaciones y redes por fuera de los canales institucionales (por fuera de los partidos,

13 Ver, por ejemplo, Marshall (2003), Orsini (2007), Paris (2010), Pedriana (2006) y Vanhala (2009). Otros autores han utilizado el concepto de estructura de oportunidades legales, definidas como aquellas que generan reglas de acceso a las cortes. Ver, por ejemplo, Andersen (2005), Evans y Givens (2010), Hilson (2002), Pedriana (2004) y Wilson y Cordero (2006). Otros, por su parte, han hecho énfasis en el acceso a los recursos, en especial en relación al efecto legitimante del litigio y las muchas dificultades institucionales que tienen los pobres al intentar cambiar la sociedad a través de las cortes. Ver, por ejemplo, Galanter (1974), Epp (1998), Grossman, *et al.* (1999) y Rhode (2004). Para un acercamiento más cultural al tema, a partir del método etnográfico, ver, por ejemplo, Sarat y Kearns (1993), Ewick y Silbey (1998), Engel y Munger (2003) y Silbey (2005).

gobierno y grandes instituciones formales) para realizar acciones colectivas que ayudan a formar sociedades más justas.

Las teorías sobre qué son y cómo funcionan los movimientos sociales utilizan tres grandes conceptos que explican las acciones colectivas para lograr sociedades más justas: los conceptos de marcos, recursos y oportunidades políticas, ya mencionados. Los marcos hacen referencia a la construcción de significados compartidos, en particular significados que permiten a las personas comprender su sufrimiento como resultado de una situación injusta, y no como resultado de la mala suerte o de la naturaleza (Snow y Benford 1988, 2000; Gamson 1992; McAdam 1982). Los recursos se refieren a los activos materiales y humanos con los que cuentan las organizaciones de los movimientos sociales (McCarthy y Zald 2001). Las oportunidades políticas se refieren a la creencia de los participantes en un movimiento social de que las circunstancias son tales que la acción colectiva puede llevar a los cambios sociales que desean (McAdam 1982; Tarrow 1998).

Como ya se anotó, a pesar de la abundante literatura internacional y nacional sobre el uso del derecho por parte de los movimientos sociales, hay muy poco sobre el impacto del contexto violento en el uso del derecho para la transformación social.¹⁴ Lo que deja abiertas preguntas teóricas importantes, a saber: ¿Es la violencia, y la amenaza de su uso, un obstáculo para el uso de cortes y otros espacios democráticos? ¿Es, por el contrario, un incentivo para buscar los espacios menos politizados del derecho para resolver confrontaciones políticas? ¿Cómo hacen los movimientos sociales reclamos de derechos en contextos violentos? Estas son las preguntas a las cuales se dirige la siguiente sección, que articula una propuesta teórica para pensar la movilización legal en contextos violentos.¹⁵

Marcos inestables para la movilización legal

La movilización legal en contextos violentos, al igual que la movilización legal en el contexto de sociedades bien ordenadas, depende en buena parte del contexto en el cual se da. Lo cierto es que ni la violencia social ni el conflicto armado eliminan la posibilidad de que haya movilización legal, por lo menos no mientras se mantienen las instituciones democráticas. Sin

14 Algunas excepciones recientes a esta tendencia son: Massoud (2011), Golán y Orr (2012), Israel (2013). Sin embargo, no hacen el esfuerzo teórico por adaptar la teoría a los contextos que describen, ninguno de los cuales es América Latina.

15 Varios autores insisten en la importancia del contexto para la movilización legal. Ver, por ejemplo, McCann (1994, 2006) y Polleta (2000).

embargo, la movilización legal en un contexto así presenta desafíos particulares que surgen de la inestabilidad y del peligro percibidos por los y las activistas. Un gran desafío para el uso del derecho en este contexto proviene de los marcos legales mismos: la inestabilidad que viene de la mano con la violencia impacta también la producción de derecho, y los marcos legales cambian constantemente, así como su legitimidad entre la población.

Así, en el caso de los marcos utilizados en la movilización legal, proponemos que los contextos violentos hacen que estos marcos sean inestables. Con ello nos referimos tanto a la notoria inestabilidad de las leyes y su aplicación efectiva, como a la inestabilidad de las referencias normativas de las leyes, es decir, la inestabilidad de los valores a los que hacen referencia las leyes. La inestabilidad de las leyes y su aplicación es evidente en el caso del desplazamiento en Colombia, ya que las leyes y las interpretaciones legales aplicables han cambiado constantemente desde cuando el desplazamiento interno fue identificado como un problema a finales de los años noventa —especialmente a raíz de las decisiones de la Corte Constitucional—. Por ejemplo, la Ley 975 de 2005, que permitió una paz negociada con los ejércitos paramilitares, fue modificada posteriormente por la Corte Constitucional (Sentencia C-360 de 2006) y por el Congreso (Ley 1592 de 2012), añadiendo exigencias cada vez más estrictas para la verdad, la justicia y la reparación. Paradójicamente, mientras que la ley original fue ampliamente definida por los activistas de derechos humanos como una concesión a los ejércitos paramilitares, su adopción y posterior modificación llevó a la consolidación del movimiento de las víctimas. Este movimiento, a su vez, llevó a la adopción de la Ley 1448 de 2011, que crea, también a su vez, un nuevo marco legal de justicia transicional, en ocasiones en difícil convivencia con el marco humanitario de la Ley 397 de 1997. Más adelante nos referiremos al impacto que ha tenido este cambio sobre la organización de base de la población desplazada.

La noción de marcos cambiantes se extiende más allá de las constantes reformas a la ley. También se refiere al hecho de que la violencia generalizada hace que la construcción de significados sociales sobre la dignidad humana y la justicia sean inherentemente inestables en contextos de sufrimiento extremo y degradación, propios de la guerra. En estos contextos, la realidad reta la posibilidad de las normas de lograr consensos sobre la dignidad de lo humano, cuando la cotidianidad de tantas personas es de indignidad (al respecto ver Lemaitre 2009). Por otra parte, es posible que el frecuente cambio de leyes sea la forma como el Estado enfrenta la violencia generalizada y reafirme su legitimidad. Como ha argumentado Mauricio García (1993, 2014), en Colombia, la adopción de nuevas normas y regla-

mentos es un medio de lograr la legitimidad, al menos temporalmente, y de ahí la proliferación de dichas normas y reglamentos. Adicionalmente consideramos que en contextos violentos, donde esta legitimidad está permanentemente cuestionada por la incapacidad del Estado de garantizar el monopolio de la violencia, se acentúa esta producción de normas con efectos simbólicos.

Recursos que desaparecen

Además de contribuir a la inestabilidad de los marcos legales para la movilización, la violencia disminuye los recursos disponibles, un fenómeno que describimos como fuga de recursos o recursos que desaparecen. Parte de este efecto se debe a la dificultad para acceder a los recursos cuando los marcos legales son inestables, debido a las dificultades de organizar y hacer frente al Estado dentro de un sistema de cambio de reglamentos y normas que requieren nuevos papeles, nuevas inscripciones y nuevas autopresentaciones. Este permanente cambio de normas es un efecto directo de la violencia, pues, como se explicó anteriormente, es un resultado de la necesidad de legitimación de un Estado que no logra el monopolio de la violencia en un territorio dado (García 1993, 2014). El incumplimiento de las promesas del Estado, que lleva a la relegitimación a través de la adopción de nuevas normas, no es sólo el incumplimiento de la promesa de mantener la seguridad, es también el incumplimiento de la promesa de distribuir recursos de acuerdo con la ley; este incumplimiento también genera la necesidad de la relegitimación a través de nuevas normas que hagan nuevas promesas de recursos, cuya entrega nunca se materializa.

Pero los recursos también se desvanecen como un resultado directo de las acciones de los actores armados ilegales. Los actores armados ilegales hacen que los recursos se desvanezcan, por lo menos, de dos maneras: en primer lugar, a través de amenazas directas, agresiones, asesinatos y otras formas de violencia, como el incendio y robo, que destruyen los activos físicos de las organizaciones, dispersan las redes de apoyo y desmoralizan a líderes y seguidores; en segundo lugar, los recursos se desvanecen como resultado del control privado de los recursos públicos por parte de actores armados ilegales. Como ha sido ampliamente documentado en Colombia, el control territorial de los grupos armados a menudo incluye el control directo de los funcionarios municipales. Como consecuencia, los actores armados ilegales controlan los fondos municipales, incluyendo los destinados a la inversión para la superación de la pobreza (Duncan 2006; López 2010; Garray 2008).

En términos prácticos, la organización de base no sirve para acceder a los recursos públicos cuando estos son controlados por actores armados ilegales. En primer lugar, porque estos actores parecen ser relativamente inmunes a la producción de normas morales por parte de las comunidades que controlan, más allá de algunos límites al uso de ciertos tipos de violencia (Kaplan 2013). En segundo lugar, estos actores armados ilegales pueden enfrentar la oposición a su poder a través de la represión violenta sin controles constitucionales. En tercer lugar, porque la presencia local de actores armados, en alianza con políticos corruptos, genera temor. Así, en todos los estudios de caso realizados como parte de esta investigación, encontramos que los líderes de población desplazada hacían cálculos pragmáticos sobre su posible acceso a recursos incluyendo los factores ilegales, como la corrupción y el clientelismo en la administración municipal de turno, así como, abiertamente, el interés económico de los actores armados ilegales en los recursos a los que ellos tienen derecho por ley: servicios de salud, becas y cupos escolares, subsidios de vivienda, tierra urbana y acceso a servicios públicos. La comprensión compartida por las líderes se traduce en que los actores armados ilegales, aliados de los políticos corruptos, estarían dispuestos a usar la fuerza para defender estos recursos en caso de verlos amenazados. En este contexto, el activismo, incluyendo la movilización legal, se da, pero se da con la certeza que se trata de una actividad peligrosa.

Oportunidades políticas peligrosas

El impacto más visible del contexto violento es el peligro que rodea las oportunidades políticas. Las oportunidades políticas se refieren a la percepción de que el sistema político está abierto a los desafíos, y que es posible lograr el cambio a través de la acción política (McAdam 1982). En un contexto violento esta percepción incluye el convencimiento de que, si bien es posible lograr el cambio, la acción política está rodeada de peligros y riesgos y, en consecuencia, está marcada por el miedo, los rumores, el secretismo y la desconfianza.

Las amenazas y otras formas de intimidación son especialmente comunes. Por ejemplo, de las cuarenta organizaciones de base de las que tomamos datos con bastante detalle (ver Lemaitre y Vargas 2014), veinte habían recibido amenazas de muerte. Para la población no organizada la inseguridad parece ser menor. En nuestra encuesta de desplazados en Mocoa, realizada en el año 2012 en colaboración con la Mesa de Víctimas de Mocoa, el 9,2% de todos los desplazados, organizados o no, reportaron que ellos o un miembro de su familia había recibido amenazas después del desplazamiento.

En respuesta a las amenazas y a otros hechos que aumentan la percepción de inseguridad, las organizaciones que estudiamos a menudo adoptaban estratégicamente lo que denominan un “bajo perfil”. En la práctica, este bajo perfil significa evitar hablar en público, evitar hacer exigencias a los funcionarios públicos y evitar aparecer en la radio local o la prensa. Esto tiene implicaciones especiales entre las mujeres, para las cuales el bajo perfil incluye no llamar la atención como mujeres.

Así, la identidad de género de las mujeres tiene implicaciones especiales para la movilización en contextos violentos. Primero, porque es bien sabido que la represión de las mujeres se hace con frecuencia a través de la violencia y la humillación sexual, merecida tanto por portar identidades políticas sospechosas (posibles colaboradoras de la guerrilla), como por desafiar las definiciones tradicionales de los roles apropiados para las mujeres (ser muy masculinas o muy seductoras).¹⁶ El conocimiento de esta posibilidad ensombrece la acción política de las mujeres, y mientras algunas están dispuestas a desafiar el peligro, la mayoría toma el peligro muy en serio y adopta un “perfil bajo” cuando reciben amenazas de muerte.

La represión de la organización y el liderazgo femenino se debe, por lo menos en parte, a que en el contexto de los conflictos armados, y de la sobrevaloración de las cualidades del guerrero que conlleva la guerra, las mujeres aparecen como particularmente vulnerables, vulnerabilidad que se intensifica aún más por el desplazamiento y la pobreza. Enmarcar el desplazamiento femenino como una cuestión de vulnerabilidad tiende a identificar a las mujeres como víctimas. Esta identificación cultural está reflejada incluso en la ley y la jurisprudencia de la Corte Constitucional;¹⁷ se incrusta de manera explícita en la Ley de Víctimas, que define a las mujeres, a raíz de la jurisprudencia constitucional, como “sujetos de protección especial”. Si bien la mayor vulnerabilidad llama a mayor protección, también llama a mayor represión cuando las mujeres no representan adecuadamente el rol de víctimas.

Esta percepción de la vulnerabilidad de las mujeres tiene efectos complejos. Sin duda, como se argumentó anteriormente, puede hacer que la acción política sea más difícil y que las amenazas tengan un mayor efecto, pues las mujeres que aceptan la definición de su propia vulnerabilidad, se sienten desprotegidas. Sin embargo, esta vulnerabilidad puede representar

16 El Grupo de Memoria Histórica (antes Comisión de Memoria Histórica) ha documentado esto en varios estudios de caso. Ver: Grupo de de Memoria Histórica 2010, 2011, 2012.

17 Ver, por ejemplo, los autos 092 de 2009 y 098 de 2013.

también una ventaja: como se supone que las mujeres no son combatientes, y, por lo tanto, son apolíticas, las organizaciones de mujeres son especialmente susceptibles de ser percibidas como neutrales, es decir, como independientes de las luchas ideológicas que acompañan al conflicto armado. Esto constituye una protección frente a la estigmatización como combatiente enemigo que es tan común en el conflicto armado.

Con el tiempo, sin embargo, el activismo erosiona la protección ofrecida por la identificación de las mujeres como no combatientes y apolíticas. Al iniciar nuestro estudio vimos que esto sucedía con algunas organizaciones de desplazados, incluso de mujeres, en algunos círculos: en nuestras entrevistas, los funcionarios públicos describían a los desplazados como “politizados”, es decir, como partisanos y no neutrales respecto al conflicto armado. Esta estigmatización engendra peligro.

La participación de las mujeres en la organización social (y no sólo en las organizaciones de personas desplazadas) tiene peligros adicionales relacionados con el género. Las líderes cuyo comportamiento desafía las normas de género (por ejemplo, porque son percibidas por los actores armados como demasiado agresivas o lesbianas, o por tener una sexualidad exuberante, ser infieles o ejercer la prostitución) reciben castigos sexuales, que incluyen insultos, humillaciones, torturas y violaciones.

Por lo tanto, el empoderamiento puede conducir a represalias —ya sea represalias por desafiar las normas de género (ser “como un hombre”), o por ser demasiado “política”, o por ambas razones. Las represalias no se limitan a la esfera pública: algunas mujeres son objeto de represalias violentas por parte de sus parejas masculinas por desafiar los roles de género, y también son objeto de otro tipo de represalias más sutiles que castigan el no cumplir los roles tradicionales de género, como la pérdida de parejas sexuales o románticas, o la pérdida de apoyo de amigos y familiares.

Los líderes y organizaciones que estudiamos aprendieron a adaptarse a los marcos cambiantes, a perseguir los recursos que se desvanecen y a enfrentar los peligros de las oportunidades políticas. La siguiente sección muestra tres situaciones en que las organizaciones estudiadas hicieron todo lo anterior. La primera es el litigio ante la Corte Constitucional, la segunda es la participación de los desplazados en la planificación municipal y la tercera es el cambio del marco legal que implicó la adopción de un régimen de justicia transicional con la aprobación de la Ley de Víctimas. En cada caso y con diferentes énfasis mostramos cómo cambian los marcos, desaparecen los recursos y cómo las oportunidades políticas crean peligros y riesgos para las organizaciones de las mujeres desplazadas.

Movilización legal de las mujeres desplazadas en Colombia

El litigio ante la Corte Constitucional

Desde principios de la primera década del 2000, los desplazados y las organizaciones de defensa de los derechos de los desplazados hicieron uso creciente de la tutela para solicitar la implementación efectiva de la Ley 387 de 1997. Esta ley fue pionera en otorgarle derechos específicos a los desplazados, incluyendo tareas específicas para el Gobierno en materia de asistencia humanitaria y en cuanto a la garantía de derechos sociales y económicos para la población desplazada. La Corte Constitucional, en los años que siguieron a la adopción de la ley, consideró que estos derechos eran fundamentales y, por lo tanto, justiciables a través de reclamaciones de tutela.

La disponibilidad inmediata de una acción de tutela y el aumento de la visibilidad de la crisis humanitaria crearon una oportunidad política notable para las organizaciones de población desplazada. Esta oportunidad política tuvo incluso mayor importancia después del 2004, cuando la Corte Constitucional adoptó la Sentencia T-025. En esta decisión, la Corte declaró el estado de cosas inconstitucional a raíz de la falta de respuesta estatal al desplazamiento forzado. En consecuencia ordenó medidas estructurales para remediar esta situación, y declaró que mantendría su autoridad para supervisar el cumplimiento de estas órdenes a través de audiencias públicas y de autos de seguimiento. La supervisión de la Corte de las políticas y acciones del Gobierno produjo un cambio sustancial en la política pública (Rodríguez y Rodríguez 2010), y, además, generó nuevas oportunidades para que los desplazados internos fueran escuchados por la Corte Constitucional y el Gobierno.

Así, desde el 2004, la Corte Constitucional ha emitido numerosos autos de seguimiento como parte de la continua vigilancia del cumplimiento de sus órdenes. Estos autos han judicializado las políticas para los desplazados internos, incluyendo la adopción en la política pública del llamado “enfoque diferencial”. Este enfoque es la inclusión en las órdenes de la Corte, y en las políticas del Gobierno, del impacto diferenciado del desplazamiento según el género, la etnia, la edad y la capacidad mental y física.

En el Auto 092 de 2008, una de las decisiones de seguimiento a la T-025, la Corte encontró que el fracaso del Gobierno para establecer políticas y programas que abordaran el impacto diferenciado del desplazamiento

en las mujeres violaba tanto la Constitución como las obligaciones internacionales de derechos humanos de Colombia. Con base en numerosas demandas y escritos presentados por las organizaciones de mujeres, la Corte Constitucional, en el Auto 092 de 2009, concedió órdenes individuales de protección a seiscientas mujeres de todo el país, incluyendo montos específicos de dinero catalogados como ayuda humanitaria.

El Auto 092 fue el primer seguimiento en el que la Corte fue más allá de unas recomendaciones generales al Gobierno y en lugar de ello exigió trece programas nacionales específicos para las mujeres desplazadas. Los programas respondían a la lista de la Corte sobre las vulnerabilidades específicas de las mujeres, por ejemplo, se ordenaba la adopción de un programa específico para la prevención de la violencia sexual en los conflictos armados y otro para promover la participación política de las mujeres desplazadas y para la protección de sus líderes. Sin embargo, la orden de adoptar estos programas tuvo escasa o nula efectividad.

Pero a pesar de su ineficacia instrumental parcial, el Auto 092 tuvo efectos significativos sobre las organizaciones sociales: de hecho, se convirtió en un símbolo y una razón para la organización popular. En primer lugar, el litigio estructural en general, y el Auto 092 en particular, dieron a las organizaciones de mujeres y feministas de base un acceso sin precedentes a la Corte Constitucional, tanto por medio de la presentación de documentos como por medio de audiencias públicas específicas para mujeres desplazadas. En segundo lugar, el acceso a la Corte creó la oportunidad para enmarcar los intereses de las mujeres desplazadas internamente como violaciones de los derechos fundamentales. En tercer lugar, este replanteamiento dio origen a las redes nacionales de organizaciones centradas en las necesidades de las mujeres desplazadas internamente, como la “Mesa de Seguimiento del Auto 092”. Su creación reflejó tanto el aumento de nuevas organizaciones de desplazados internos como el interés creciente de las organizaciones feministas en el desplazamiento interno. Al mismo tiempo aumentaron los fondos internacionales para el activismo en estos temas. En suma, la Corte creó una oportunidad política para las mujeres desplazadas internas: la percepción que era posible lograr un cambio en sus circunstancias por medio del recurso al derecho. Muchas organizaciones respondieron a la legitimidad, el poder y el compromiso de la Corte Constitucional, y a su mayor influencia en los funcionarios del Gobierno (Rodríguez y Rodríguez 2010), y reclamaron los derechos prometidos en los autos de seguimiento.

Al mismo tiempo, sin embargo, los cambios constantes en el marco legal fueron erosionando la eficacia de los desafíos al sistema planteados por

las organizaciones de los movimientos sociales. Las reformas más recientes incluyen la adopción de dos regímenes de justicia transicional diferentes: una en el 2005 y otra en el 2011, cada régimen con una burocracia propia. En el 2011, la Ley de 1448 (en adelante, Ley de Víctimas) creó un enorme aparato institucional cuya tendencia es la de reemplazar el uso del término desplazamiento interno por el de victimización. Así, para recibir los nuevos beneficios de la ley, los antiguos desplazados debe repensarse como víctimas del conflicto armado.

La reforma producida por la Ley de Víctimas no es clara en un punto crucial para las y los desplazados: si el Gobierno tiene o no la obligación especial de garantizar a los desplazados un disfrute mínimo de derechos sociales y económicos, lo que la Ley 387 de 1997 y la jurisprudencia constitucional han llamado “estabilización socioeconómica” (para un mayor desarrollo ver Vargas y Lemaitre 2014). Incluso si se considera que esta estabilización, que ya no está presente como tal en la Ley de Víctimas, se garantiza con la asistencia y la reparación a las víctimas, los términos en los que se hace y los programas que cuentan como asistencia y reparación han cambiado sustancialmente al cambiar la ley, la política del Gobierno y el marco institucional.

Además, los cambios en los marcos legales incluyen los cambios producidos por la Corte Constitucional, por los giros en la interpretación judicial. Los nueve jueces de la Corte Constitucional son nombrados por un periodo de ocho años, lo cual quiere decir que la composición y el equilibrio político de la corte, entre progresistas y conservadores, también va cambiando. Estos cambios afectan en especial las interpretaciones constitucionales políticamente sensibles, como son las del seguimiento al desplazamiento. Por ejemplo, las primeras órdenes de la Corte Constitucional estaban fundamentadas en el hecho que el conflicto armado había creado una situación de emergencia humanitaria y, por lo tanto, se centraron en la provisión inmediata de ayudas humanitarias. Las órdenes posteriores, que parecen reflejar la frustración por la falta de voluntad del Gobierno para cumplir con sus obligaciones constitucionales, desarrollan las garantías de los derechos sociales y económicos que, a juicio de la Corte, son justiciables debido a la urgencia del desplazamiento interno. Estas órdenes incluyeron indicadores precisos para medir la eliminación de las condiciones inconstitucionales que contemplan. Algunos indicadores son, por ejemplo, que los niños estén en las escuelas en los grados apropiados para sus edades, la prestación de seguro de salud subsidiado y el acceso a una vivienda digna.

Más adelante, la Corte, con seis nuevos magistrados en el 2009¹⁸ y ante el cambio institucional originado por la Ley de Víctimas, ha dejado de dar órdenes tan precisas y el grueso de ellas gira en torno a pedir informes a las entidades responsables, y también ha dejado de insistir con la misma fuerza en la medición de los indicadores.

Así, se han ido esfumando los recursos que en principio la Corte ordenó que se destinaran a los desplazados. Un ejemplo es el de los trece programas del Auto 092 de 2009, que nunca se ejecutaron en cuanto tales y desaparecieron de la vigilancia de la Corte Constitucional al salir el magistrado ponente (Manuel José Cepeda), cambiar el gobierno de Álvaro Uribe (2002-2010) al de Juan Manuel Santos (2010-presente) y surgir el régimen transicional de la Ley de Víctimas con toda su institucionalidad.

Como se describe más adelante, las organizaciones de desplazados internos se han adaptado a estos cambios en los marcos legales, incluso modificando sus nombres para incluir en ellos la palabra “víctima”, cambiando la forma en que se refieren a sí mismos (de desplazados internos a víctimas de desplazamiento interno) e insistiendo en la plena aplicabilidad tanto de la Ley 387 de 1997 como de la Ley 1448 de 2011 y de todos los autos de seguimiento de la Sentencia T-025. En general, las organizaciones de personas desplazadas y las ONG que las defienden consideran que los gobiernos tienen la responsabilidad de garantizar el goce efectivo de sus derechos, incluyendo los derechos sociales y económicos, y que los gobiernos también tienen la responsabilidad de dar una respuesta adecuada a la crisis humanitaria, y que estas responsabilidades son concurrentes con el deber de darles a las víctimas una reparación integral de los daños causados por el conflicto armado.

Estas exigencias maximalistas de los desplazados, sin embargo, crean fácilmente sospechas de que son militantes de izquierda, quizá de la guerrilla. Para las líderes desplazadas que entrevistamos es claro que hacerse visibles en los espacios políticos como la Corte Constitucional y en reuniones con funcionarios públicos puede conllevar amenazas. El ejemplo paradigmático de esta situación es el de Angélica Bello —desplazada del Casanare y creadora de la Fundación Nacional Defensora de los Derechos Humanos de la Mujer— quien fue violada al salir de una reunión en el Ministerio del

18 Corte Constitucional, Acuerdo No. 1 de 2009. Ingresaron en el 2009: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo en reemplazo de Rodrigo Escobar Gil; Juan Carlos Henao Pérez, Jorge Iván Palacio Palacio y Luis Ernesto Vargas Silva en reemplazo de Jaime Araújo Rentería, Clara Inés Vargas Hernández y Jaime Córdoba Triviño, respectivamente; Jorge Ignacio Pretelt Chaljub en reemplazo de Marco Gerardo Monroy Cabra y María Victoria Calle Correa en reemplazo de Manuel José Cepeda Espinosa.

Interior como forma de aterrorizarla y callarla, y quien luego se suicidó en circunstancias confusas.¹⁹ En una audiencia pública ante la Corte Constitucional de la que fuimos testigo, como otro ejemplo, el entonces ministro del Interior, Germán Vargas Lleras, se enfrentó a un líder desplazado que reclamaba protección. El ministro identificó al líder (yo sé quién es usted) y leyó ante el auditorio un documento describiendo el pasado del líder, empezando con el primer reporte de desplazamiento y las fechas exactas de sus solicitudes de asistencia al Gobierno, en un tono de clara intimidación.²⁰ Para muchas de las líderes que entrevistamos era claro que acercarse a la Corte y ser muy visibles podía ser peligroso. En el 2013, la Corte Constitucional expidió el Auto 098, específicamente dirigido al tema de los peligros enfrentados por las líderes de mujeres desplazadas, y pidió la protección de muchas de las líderes asociadas con las organizaciones que habían estado acudiendo a la Corte en el proceso de la T-025. Este peligro, como la fuga de los recursos y los marcos legales cambiantes, son aún más claros en el caso de los Planes Integrales Únicos o PIU que detallamos a continuación.

La participación de los desplazados en la planeación municipal: el caso de los PIU

Dado el contexto colombiano, es difícil imaginar cómo participan las mujeres desplazadas en la planeación municipal —pero lo hacen—. A pesar de los peligros, las oportunidades políticas son reales y las mujeres las utilizan. La Corte Constitucional ha ordenado en varios autos de seguimiento a la T-025 que los planes de desarrollo de los municipios deben incluir las necesidades de la población desplazada. La Ley 1190 de 2008 también ordenó a los municipios integrar a los desplazados en la planeación municipal a través de los Planes Integrales Únicos o PIU. Además, en el 2010, la Corte Constitucional adoptó el Auto 383, que no sólo insistió en la inclusión de los desplazados en los planes de desarrollo municipal, y por lo tanto en la implementación de la ley, sino también en la participación directa de las organizaciones locales de desplazados en los procesos de planeación. El auto tuvo un proceso vigoroso de seguimiento que, entre otras metas, aseguró la producción y distribución de lineamientos nacionales para los PIU.

Una de las paradojas colombianas es que incluso en aquellos lugares donde los actores no estatales tienen gran influencia, las administraciones

19 Sally Palomino, “Trágico final de una mujer con coraje”, *El Tiempo*, febrero 24 del 2013. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12614377>

20 Julieta Lemaitre Ripoll, Diario de campo, Audiencia Pública ante la Corte Constitucional, noviembre del 2012.

municipales siguen teniendo el seguimiento de los organismos de control (en especial la Procuraduría y la Contraloría) y del Gobierno Nacional. Así que en respuesta tanto a la ley como a la Corte Constitucional, que enviaba oficios a los gobiernos municipales preguntando por el PIU, muchos municipios entre el 2010 y el 2012 efectivamente adoptaron dichos planes ante la perspectiva de ser investigados por los organismos de control.

Como sabemos, este control del Estado coexiste con la presencia en muchos municipios de actores armados ilegales como parte de la vida cotidiana. Puede que sean visibles, estacionados en parques o patrullando la zona, o puede que sean invisibles, ejerciendo su poder a través de la corrupción y cooptación de los funcionarios públicos. Puede que sean parte de una guerrilla de cobertura nacional o regional, o parte del crimen organizado o de pequeñas bandas locales que extorsionan a los comerciantes del pueblo. Su presencia, sin embargo, es bien conocida. Algunos observadores consideran que la presencia de estos actores evidencia el fracaso o debilidad del Estado, sin embargo, otros consideran que es una característica de la forma de gobierno de la región, que se puede dar en conjunción con la presencia del Estado, a través de acuerdos ilegales de cogobierno.²¹

El espacio institucional oficial para la participación de las organizaciones de población desplazada fue, desde el 2005, el de las mesas de fortalecimiento de organizaciones de población desplazada, creadas en ese año por el Decreto 250, por el cual se adoptó el Plan Nacional para la Atención a la Población Desplazada como respuesta a la Sentencia T-025 de 2004.²² El Decreto 250 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

21 Para una explicación importante sobre este fenómeno, definido como democracias violentas o pluralismo violento, ver: Goldstein y Arias (2010). Para una explicación sobre la relación entre neoliberalismo, descentralización y corrupción ver: Comaroff y Comaroff (2006).

22 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.

PIU debía ser construido participativamente. Sin embargo, si bien sí se creó la Mesa Nacional (MNFOPD), el componente territorial de la participación del Decreto 250 tuvo poca implementación.²³

En el 2008, Colombia adoptó la Ley 1190 que estableció el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (CNAIPD) como ente rector del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (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 todavía no existía en el 2008: el 1 de junio del 2009, el Gobierno Nacional promulgó el Decreto 1997, adoptando el 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, e incluso adoptado unos indicadores de *goce efectivo* del derecho a la participación.²⁴ En el Protocolo se reconocen, entonces, las “Mesas de Fortalecimiento de Organizaciones de Población Desplazada” a nivel departamental y municipal, que coexisten con otras mesas temáticas que ya existían a nivel departamental y municipal y que contaban con la participación de las OPD.²⁵

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 PIU. La Corte Constitucional insistió mediante el Auto 383 de 2010 en la importancia de que los municipios y los departamentos asumieran 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 PIU para “coordinar esfuerzos y asegurar atención a población desplazada”.

En nuestro proyecto de investigación estudiamos a profundidad el proceso de adopción de uno de estos PIU: el de Mocoa, Putumayo. En este proceso, como el de otros PIU que también estudiamos, aunque con menos

23 Así lo denuncian los autos de seguimiento de la Corte. Ver: Corte Constitucional, Auto 383 de 2010.

24 Ya en el Auto 109 de 2007, la Corte había adoptado unos indicadores, que son modificados y ampliados en el 2008. En el Auto 109 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”.

25 Según el Protocolo estas mesas recibirían apoyos básicos para el transporte y el funcionamiento.

detalle (los de Bogotá y Turbaco, Bolívar), fuimos testigo de los marcos legales cambiantes con la Ley 1448 de 2011, y la forma como se transformaron las mesas de representación (a mesas municipales y departamentales de víctimas) y el tipo de plan que debían adoptar (de PIU a Plan de Acción Territorial o PAT). Encontramos que los recursos, a su vez, se fueron detrás de estos cambios de denominación, forzando a las OPD a adaptarse y representarse ahora como víctimas. Vimos también cómo los recursos para la población desplazada no se materializaban en parte por el cambio mismo, y en parte por la presencia de intereses armados locales difíciles de establecer con precisión, pero cuya existencia era real. Dada su existencia, la movilización en torno a estos planes de inversión de los municipios se daba también en contextos de peligro, generando oportunidades políticas peligrosas.

Mocoa adoptó su PIU en el año 2011, el último año de la administración del alcalde Mario Luis Narvárez (2008-2011). El gobierno municipal conformó para este fin la hasta entonces inexistente Mesa Municipal de OPD, que fue conformada por catorce miembros, muchos de los cuales son líderes reconocidos en asentamientos de población desplazada y/o en otros espacios de interlocución con las autoridades a nombre de la población desplazada. 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 PIU de Mocoa 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). 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, luego 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 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) y que contó con el apoyo técnico de la UTEC (Unidad Técnica Conjunta de Acción Social y Acnur). La participación de los líderes en este proceso, 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.²⁶ El espacio tiene poca metodología participativa, y oscila entre un tiempo dedicado a informar a los presentes el 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.²⁷ Un desarrollo reciente, que se dio en este proceso en Mocoa, es la exigencia que los líderes hagan propuestas concretas, que son sistematizadas pero no es claro que sean incorporadas en el documento final.

A pesar de la pobreza de los espacios participativos, las dinámicas políticas del municipio presentan diversas oportunidades para la participación. Como explica la literatura sobre el Putumayo (Ramírez 2001; Torres 2011), la forma usual de hacer política es el apoyo de unos líderes (clientes) a 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.

En el tiempo que estuvimos en Mocoa también fuimos testigo del contexto generalizado de inseguridad que rodea todos estos procesos, tema que abordaremos con mayor detalle en otras secciones de este texto. Si bien los líderes nunca relacionaron esta inseguridad directamente con el proceso del PIU, era claro que actuaban en un contexto de peligro difuso y de baja intensidad, y confiaban que sólo estarían en verdadero peligro si violaban de forma clara las reglas tácitas de la comunidad. Un ejemplo de transgresión es el de Eladio Yascual, líder indígena y desplazado, quien quiso denunciar

26 Para una crítica ver: Julieta Lemaitre Ripoll (2013).

27 *Ibidem*.

al alcalde electo, que iniciaría su periodo en el 2012, por corrupción, y fue asesinado por sicarios en diciembre del 2011 sin que se haya aclarado las circunstancias concretas de su muerte (*El Tiempo* 2011).

En el 2012 también entró en vigencia el nuevo sistema de justicia transicional, adoptado por la Ley 1448 de 2011. En este se establece que los municipios y departamentos deben contar con mesas de participación de víctimas, diseñadas a partir de las mesas de población desplazada descritas arriba (Berrío 2013). Una vez más arrancó el proceso de convocar la nueva mesa (ahora, Mesa de Víctimas) y de involucrarla en un proceso de planeación (ahora, Plan de Acción Territorial). En Mocoa se hace la transición de una mesa a la otra con pocos cambios en su constitución. Sin embargo, a nivel nacional, la transición, así como la adopción de un nuevo protocolo de participación (por la Resolución 0588 del 13 de junio de 2013 y la Resolución 0388 de mayo de 2013), se convierten en un largo proceso de tensiones y de múltiples espacios de participación directa (Lemaitre 2013). En medio de todo el énfasis institucional sobre los derechos de las víctimas, las amenazas y asesinatos de líderes sigue siendo el orden del día (Somos Defensores 2013; *Semana* 2014).

La transición de la Ley 387 de 1997 a la Ley de Víctimas

En el 2011, la adopción de la Ley de Víctimas cambió notablemente la atención brindada al problema del desplazamiento forzado en Colombia. El propósito explícito de esta ley era reparar los daños sufridos por las víctimas del conflicto armado, y vincular esta reparación a procesos más amplios de justicia transicional. El Gobierno de Juan Manuel Santos, que llegó al poder en el 2010, como la Corte Constitucional y sectores importantes del Congreso, apoyaron tanto la Ley de Víctimas como la negociación de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). El resultado es una ley singular que, como ha sido ampliamente señalado en la literatura, llama a la justicia transicional en medio del conflicto armado (Uprimny y Saffon 2007).

La ley, al cambiar los marcos de la movilización, ha creado nuevos retos y oportunidades para los desplazados. La oportunidad más importante ha sido, sin duda, la percepción de la posibilidad de una reparación monetaria por el daño sufrido. La Ley 1448 extendió el mecanismo de reparaciones creado por la Ley de Justicia y Paz de 2005, y la transformó en un proceso masivo donde más de seis millones de personas, en principio, se han inscrito como víctimas con la esperanza de recibir una compensación monetaria.

Para atenderlos se ha creado una enorme burocracia representada por la Unidad de Atención y Reparación a Víctimas (UARIV). De forma paralela, se ha abierto la posibilidad de reclamar la devolución de las tierras perdidas, en un proceso lento y dispendioso pero existente, manejado por su propia burocracia desde el Ministerio de Agricultura: la Unidad de Restitución de Tierras. Ambos procesos tienen como beneficiaria a la población desplazada: la reparación en cuanto víctimas del desplazamiento forzado y otros delitos asociados, y la restitución para aquellos que en el proceso perdieron la tenencia de su tierra. Sin embargo, es importante anotar que, si bien persiste la asistencia humanitaria, el énfasis en la estabilización socioeconómica es ahora mucho más difuso, y al parecer fue reemplazada por la ayuda de emergencia y las reparaciones.

Una tercera agencia gubernamental creada por la Ley de Víctimas, la Unidad de Protección, asignada al Ministerio del Interior, se encarga de ofrecer protección frente a las amenazas y otros riesgos de seguridad que padecen los líderes sociales. Si bien la Unidad de Protección no depende del proceso de justicia transicional, y ofrece protección a muchas otras personas y por otras razones, en la actualidad, una parte importante de su trabajo es precisamente para los líderes de víctimas y desplazados, y los reclamantes de tierras.

El diseño institucional supone que estas tres unidades trabajen en colaboración con las investigaciones penales adelantadas por la Fiscalía, y con el Centro Nacional de Memoria Histórica (antes Comisión Nacional de Memoria Histórica), cuya labor es la producción de informes y material didáctico sobre el conflicto armado.

La Ley de Víctimas se ha convertido en un marco de referencia obligado para las y los activistas. Durante nuestra investigación, una líder de población desplazada nos llamó la atención por nuestro énfasis en los desplazados: “Ahora la ley dice que somos víctimas, no desplazados”, nos dijo. La importancia del término se extendió a los nombres de organizaciones: para dar sólo un ejemplo, la Asociación de Proyectos en Construcción de Vida en Barrancabermeja ahora se llama la Asociación de Mujeres Víctimas Proyectos de Construcción de Vida en Barrancabermeja. La líder de esta organización también nos dijo: “Ya nos somos desplazadas, ahora somos víctimas de desplazamiento forzado”. Estos cambios de nombre han sido usuales, y también se han creado nuevas organizaciones de víctimas después de aprobarse la ley.

El surgimiento de la identidad de víctimas vino de la mano del acceso de las víctimas a nuevos foros de participación, así como del acceso

potencial a nuevos recursos por la reparación, la restitución de tierras y la financiación de nuevos proyectos por los donantes. Nuestra investigación muestra también que el cambio en los marcos legales no se limita a un cambio de nombres: la nueva ley también ha llevado a un replanteamiento de la percepción de injusticia, redefiniendo el potencial para la acción colectiva.

El marco legal de referencia para la organización de los desplazados era la Ley 387 de 1997, que se enfocaba en la pérdida de recursos y de redes sociales ocasionada por el desplazamiento. La Ley 387 y la posterior jurisprudencia constitucional consideraban que el Estado era responsable del dramático empobrecimiento que resultaba del desplazamiento forzado. Así, contemplaba unos derechos que iban más allá de la asistencia de emergencia y requería que se priorizara a los desplazados en los subsidios y programas de alivio de pobreza. Además, la Corte Constitucional ató a indicadores de goce efectivo de derechos la superación del estado de cosas inconstitucional, que dio pie al seguimiento ordenado por la T-025 de 2004. Por último, a partir de la conclusión que el desplazamiento lleva a la pérdida de oportunidades para el ejercicio de la ciudadanía, considerada un daño significativo, la Corte Constitucional requiere que el Gobierno asegure la participación de los desplazados en diversos foros como una forma de ejercer los derechos de ciudadanía.

A diferencia de la Ley 387 de 1997, la Ley de Víctimas no le concede a los desplazados derechos sociales, económicos y culturales por fuera del esquema de asistencia humanitaria y reparaciones. La Ley de Víctimas tiene como objetivo principal garantizar los derechos a la “verdad, justicia y reparación”. Si bien las reparaciones tienen una dimensión que incluye algunos derechos económicos y sociales, en especial en salud y educación, no incluye el derecho a la subsistencia.²⁸ Esto se debe en parte a las normas de referencia, que son el discurso internacional de la justicia transicional que surge en la última década con fuerza en el derecho internacional, a partir de las transiciones de la guerra a la paz o de la dictadura a la democracia. En Colombia, sin embargo, este marco de referencia se modifica en varios sentidos. En primer lugar, los derechos a la verdad y a la justicia están seriamente limitados en su dimensión práctica por la persistencia del conflicto armado y la consecuente inhabilidad del Gobierno para garantizar estos derechos. Ello deja como beneficio principal las reparaciones materiales que entrega la UARIV.

28 Para un análisis detallado ver: Vargas y Lemaitre (2014), en este texto.

El cambio de marco legal puede significar que el principal derecho de la población desplazada es a la reparación por un hecho pasado, reparación que se concentra en el tiempo y que no está amarrada a indicadores de goce efectivo de derechos sino a indicadores procesales. Actualmente no hay claridad legal sobre la transición del régimen legal de la Ley 387 de 1997 y del litigio estructural que sigue a la declaración de estado de cosas inconstitucional en el 2004, por una parte, y del régimen de justicia transicional de la Ley de Víctimas, por el otro. Tampoco es claro aún si esta transición es necesaria o si puede haber una coexistencia; y de haber dicha coexistencia, no es claro cómo debe funcionar el aparato burocrático en consecuencia.

En la práctica, en el periodo de observación (2010-2013), el cambio de desplazados a víctimas tuvo un efecto directo sobre la organización comunitaria para el reclamo de derechos. Primero, el actual Gobierno Nacional ha apoyado abiertamente los reclamos de las víctimas, lo cual ha legitimado su actuar a nivel local. Segundo, los medios masivos de comunicación cubren la organización de base de víctimas y desplazados de formas empáticas, sin implicarlos con la insurgencia, lo cual, a su vez, les brinda legitimidad a nivel local. Creemos que esta legitimidad, sin embargo, depende de un cambio implícito en el enfoque de los reclamos. Mientras que los desplazados exigían un alivio a su pobreza, pobreza que se extendía en el tiempo sin solución, las víctimas exigen una compensación por un daño pasado que las hace acreedoras de reparación.²⁹

Por otra parte, antes de la adopción de la Ley de Víctimas, los líderes de la población desplazada eran, en nuestras entrevistas, señalados por los funcionarios públicos como líderes “muy politizados”, término con estigma en el contexto colombiano. El apoyo del Gobierno a la Ley de Víctimas y los nuevos procesos para establecer la representación de las víctimas, organizados por el mismo Gobierno, han aliviado el estigma en mención.

A pesar del apoyo del Gobierno a las víctimas, las amenazas y asesinatos de los líderes de las organizaciones de víctimas (en especial de los reclamantes de tierra) tienen su propia fuerza estigmatizante. Por una parte es cierto que el nuevo lenguaje —que habla de víctimas— insinúa que las víctimas son inocentes y pasivas, tiene asociaciones con imágenes positivas de inocencia y sufrimiento, y propicia la empatía con las víctimas. Sin embargo, cuando las víctimas son objeto de amenazas y asesinatos por motivos

29 Los reclamos de alivio de pobreza, a diferencia de los de reparación, se asocian con mayor facilidad a los reclamos de justicia social, que han sido estigmatizados en el contexto del conflicto armado como reclamos de la guerrilla. Hablar de reparación puntual no tiene la misma carga.

supuestamente políticos, los hechos violentos generan sus propias asociaciones: la violencia resignifica a las víctimas como personas sospechosas, a partir de la percepción generalizada que las personas que son objeto de estos ataques quizá han hecho algo para merecerlos. Así, la violencia cotidiana resiste e incluso desmonta el poder del derecho, y de los funcionarios públicos, de crear significados positivos para la identidad de víctimas. En cambio resignifica a las víctimas, como lo hizo con los desplazados, como personas cuya eliminación es deseable.

Un aspecto complejo respecto a la protección que tiene la identidad de víctima es que, a diferencia del desplazamiento, la identidad de víctima puede provenir de una gran diversidad de hechos sociales y políticos.³⁰ Por ejemplo, haber sido víctima de la guerrilla para quienes ya no viven en zona con presencia guerrillera presenta pocos riesgos para los reclamantes. Sin embargo, el reclamo que surge de otros hechos victimizantes es más peligroso: en especial, reclamar tierra despojada por paramilitares que está en manos de personas aliadas con ellos, y que conservan ejércitos privados a su disposición. De hecho, la adopción de la Ley de Víctimas creó una nueva categoría política: los reclamantes de tierra. Estos son desplazados que exigen la tierra de la cual fueron despojados por la violencia. Como reacción a estos han surgido contraidentidades políticas, los llamados “opositores”, quienes se oponen a la entrega de las tierras por las vías legales y por las vías de la protesta política. También han surgido formas armadas ilegales de oposición como los escuadrones de la muerte, que se autodenominan “ejército antirrestitución de tierras”.

Así, el tránsito de desplazados a víctimas ha cambiado los peligros que se asocian a las oportunidades políticas creadas por la nueva ley. Nuestras entrevistas y nuestro trabajo de campo revelan que las organizaciones de personas desplazadas han tenido dificultades para hacer el tránsito a organizaciones de víctimas del desplazamiento forzado. Los cambios legales, además, han alterado la intensidad y flujo de recursos. Por ejemplo, los PIU fueron reemplazados por nuevos planes de acción territorial (PAT) que deben ser formulados con la participación de las víctimas como conjunto, y no sólo los desplazados. A nivel de financiadores, el acceso de las organizaciones al apoyo del Gobierno a través de proyectos, así como los fondos de donantes privados, y el apoyo y simpatía de los funcionarios públicos, cambió su enfoque de los desplazados a las víctimas, y las organizaciones que han logrado apro-

30 Por ejemplo, secuestro, violencia sexual, lesiones o muertes por minas personales y crímenes de Estado.

vechar estos cambios son las que han sabido presentarse de nuevo como organizaciones idóneas para recibir fondos destinados a potenciar la justicia transicional (verdad, justicia y reparación) antes que la superación de la pobreza, como era el caso de las organizaciones de población desplazada.

El cambio en los marcos ha tenido muchos costos para los desplazados. Por ejemplo, si bien muchos de los funcionarios que atendían sus casos desde Acción Social pasaron a la UARIV, otros muchos perdieron sus empleos. Con ello los desplazados perdieron contactos que habían cultivado por años. Además hubo una reorganización interna, de manera que muchas organizaciones de desplazados desaparecieron de la memoria institucional al irse los funcionarios, y tuvieron que recomenzar los procesos para establecer su legitimidad. Además, las personas que ya sabían hacer reclamos en el anterior marco legal, para inscribirse en el registro, para solicitar las ayudas humanitarias y los subsidios y ayudas respectivos, debieron aprender de nuevo cómo hacer el papeleo respectivo (*El Espectador* 2013). En suma, debieron una vez más reorganizarse en un contexto de marcos legales cambiantes, recursos que se desvanecen y oportunidades políticas peligrosas.

Conclusión: la movilización legal en contextos violentos

La literatura internacional de derecho y sociedad asume, por lo general, que la movilización legal requiere la existencia de instituciones liberales, y de un Estado con el monopolio del uso de la fuerza legítima en un territorio dado. Este no es el caso de Colombia. Sin embargo, a pesar de las diferencias estructurales entre el contexto colombiano y las democracias industrializadas, es posible hablar de la movilización legal sin suspender la presencia de la violencia social y el conflicto armado. Nuestra investigación muestra que aún en contextos violentos la acción colectiva para exigir derechos puede mejorar la vida de las personas, proveer ciertos tipos de protección y permitir el acceso a recursos por lo demás escasos. Nuestra propuesta es que la teoría de la movilización legal debe tomar estos factores en cuenta.

En el caso de la movilización legal en las democracias industrializadas, a menudo se dice que el precio de la acción colectiva dentro de los marcos legales es la legitimación de las instituciones de gobierno a cambio de magros beneficios. Sin embargo, argumentamos que en Colombia la

situación varía: por una parte, la acción colectiva por fuera de los marcos legales genera graves riesgos de seguridad, limitando significativamente los beneficios. Por otra parte, el precio de la movilización dentro de los marcos legales incluye la necesidad de navegar marcos legales inestables, perseguir recursos que se desvanecen y utilizar oportunidades políticas que son, a su vez, peligrosas. Es un precio alto que sólo adquiere sentido ante el peligro aún mayor de la alternativa.

Las mujeres, en especial, deben encontrar la manera de hacer exigencias políticas y de transformar los estereotipos de género sin atraer represalias violentas, tanto de los actores armados como de sus familias. Durante estos años de trabajo con ellas aprendimos a admirar su habilidad para lograrlo, así como para sobrevivir el pasado, y su fuerza para seguir adelante asumiendo enormes riesgos personales en el proceso. Su actitud está bien representada en una frase que escuchamos una y otra vez: “*Pa'lante es pa'llá*”. Con ella se representa tanto la disposición individual de invertir esfuerzo en mejorar la situación, como la suspensión de la mirada al pasado, por lo menos hasta que se resuelvan las urgencias del presente y el futuro inmediato.

Por último, queremos insistir que las dificultades y costos de la movilización legal en contextos violentos sólo tienen sentido frente a la ausencia de alternativas viables. Tanto la pasividad como la acción armada han fracasado, y para muchas de estas mujeres la resignación a las propias circunstancias no es una opción cuando la pobreza es aguda. Así, estas mujeres, frente a la convivencia de instituciones democráticas y de actores armados ilegales, han decidido que su mejor opción es hacer reclamos de justicia ante las instituciones en los foros legales, e insistir en la materialización de las promesas inscritas en la ley y la jurisprudencia.

Referencias bibliográficas

- Albarracín, Mauricio. *Movilización legal para el reconocimiento de la igualdad de las parejas del mismo sexo*, Bogotá, Maestría en Derecho, Universidad de los Andes, 2011.
- Albarracín Mauricio y Azuero Alejandra. *Activismo judicial y derechos de los LGTB en Colombia. Sentencias emblemáticas*, Bogotá, Serie Judicatura y Democracia, Instituto de Servicios Legales Alternativos (ILSA), 2009.
- Andersen, Ellen A. *Out of the Closets and into the Courts: Legal Opportunity Structure and Gay Rights Litigation*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2005.

- Angarita, Mayerlis. Presentación en el seminario “Retos para la verdad, justicia y reparación de las mujeres en Colombia”, organizado por ONU-mujeres, Bogotá, 29 de noviembre del 2012.
- “Las víctimas le caminan a la paz”, discurso pronunciado en El Carmen de Bolívar, Bolívar, junio 13 del 2013. Disponible en: <http://www.rede-paz.org.co/Narrar-para-vivir>.
- Arango, Mónica. *Displ@ced*, tesis de maestría, Boston, Massachusetts, Universidad de Harvard, Escuela de Derecho, 2010.
- Arango, Rodolfo. “Cesación de la situación de desplazamiento por goce efectivo de derechos fundamentales”, en Manuel José Cepeda (ed.), *Desplazamiento forzado: Reflexiones para salir de la encrucijada*, Bogotá, Universidad de los Andes, 2012.
- Archila, Mauricio. *Idas y venidas, vueltas y revueltas. Protestas sociales en Colombia 1958-1990*, Bogotá, Icanh, 2006.
- Archila, Mauricio, Delgado, Álvaro, García, Martha C. y Prada, Esmeralda. *25 años de luchas sociales en Colombia*, Bogotá, Cinep, 2004.
- Arias, Enrique y Goldstein, Daniel (eds.). *Violent Democracies in Latin America*, Durham, NC, Duke University Press, 2010.
- Ayüero, Javier. *Poor People's Politics: Peronist Survival Networks and the Legacy of Evita*, Durham, NC, Duke University Press, 2001.
- Barnes, Jeb y Burke, Thomas F. “Making Way: Legal Mobilization, Organizational Response, and Wheelchair Access”, en *46 Law & Society Rev.*, 2012, pp. 167-198.
- Berrió, Julián Martín. “Las mesas de participación: ¿una frustración más para las víctimas?”, en *Revista de Derecho Público*, Bogotá, No. 31, 2013.
- Camargo, Aura. Presentación en el seminario de “Restitución de tierras y enfoque de género”, organizado por la Comisión Colombiana de Juristas, Bogotá, 11 de marzo del 2013.
- Cepeda, Manuel José (ed.). *Desplazamiento forzado: Reflexiones para salir de la encrucijada*, Bogotá, Universidad de los Andes, 2012.
- Chambers, R. *Rural Development: Putting the Last First*, Londres, Longman, 1983.
- Churruga, Cristina y Meertens, Donny. *Desplazamiento en Colombia: Prevenir, asistir, transformar. Cooperación internacional e iniciativas locales*, Bogotá, La Carreta Social, 2010.
- CODHES (Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento). *Desplazamiento creciente y crisis humanitaria invisible*, Documentos CODHES 25, Bogotá, 2012.

- Colombia, Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas (UARIV). Resolución 0388 de mayo de 2013 y Resolución 0588 del 13 de junio de 2013 (Protocolo de participación).
- Comaroff, John y Comaroff, Jean. *Law and Disorder in the Post-Colony*, Chicago, Chicago University Press, 2006.
- Comisión de Memoria Histórica. *El Placer: Mujeres, coca y guerra en el Bajo Putumayo*, Bogotá, Taurus, 2012.
- Comisión de Memoria Histórica. *La tierra en disputa. Memorias del despojo y resistencias campesinas en la Costa Caribe 1960-2010*, Bogotá, Taurus, 2010.
- *Mujeres en la guerra. Víctimas y resistentes en el Caribe colombiano*, Bogotá, Taurus, 2011.
- 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, Mimeo, 2008.
- *Octavo informe de verificación sobre el cumplimiento de derechos a la población en situación de desplazamiento*, Bogotá, Mimeo, 2010.
- Consejería de Equidad para la Mujer. Intervención del Estado colombiano en la sustentación de los VII y VIII informes combinados ante CEDAW, octubre 2 del 2013. Disponible en: <http://www.equidadmujer.gov.co/Documents/IX-Intervencion-Colombia-CEDAW.pdf>.
- Da Silva, Virgilio A. y Terrazas, Fernanda V. “Claiming the Right to Health in Brazilian Courts: The Exclusion of the Already Excluded?”, 36 *Law & Social Inquiry*, 2011, pp. 825-853.
- Dávila, Juana. *Bureaucracy and Forced Displacement in Bogotá, Colombia: The Construction of Forced Displacement Victims and other Procedures*, tesis de maestría, Los Ángeles, California, Universidad de Stanford, Escuela de Derecho, 2009. Disponible en: <https://www.law.stanford.edu/sites/default/files/biblio/108/143146/doc/slspublic/JuanaDavila-tft2009.pdf>
- Defensoría del Pueblo. *Sistema de Alertas Tempranas*, Informe No. 027-025, Bogotá, 2007.
- De Greiff, Pablo y Rubio Marín, Ruth. “Women and Reparations”, en 1 *International Journal for Transitional Justice*, 2007, pp. 318-337.
- Dejusticia, et al. *Reparación en voz de las mujeres desde la región*, Bogotá, Dejusticia, 2010. Disponible en: <http://www.dejusticia.org/index.php?x=0&modo=interna&tema=antidiscriminacion&publicacion=773&lang=es>.
- Delgado Salazar, Ricardo. *Acción colectiva y sujetos sociales: Análisis de los marcos de justificación ético-políticos de las organizaciones sociales de mujeres, jóvenes y trabajadores*, Bogotá, Opera Eximia, 2009.

- Departamento de Prosperidad Social. “Red de mujeres Narrar para Vivir, un proyecto sostenible y humano”, 2012. Disponible en: <http://www.dps.gov.co/contenido/contenido.aspx?conID=6781&catID=127>
- Duncan, Gustavo. *Los señores de la guerra: Paramilitares, mafiosos y autodefensas en Colombia*, Bogotá, Editorial Planeta, 2006.
- El Heraldo*. “Comisión Interamericana de DH de la OEA evaluará despojo de tierras a mujeres del Caribe”, 13 de octubre del 2011. Disponible en: <http://www.elheraldo.co/regi-n/comisi-n-interamericana-de-dh-de-la-oea-evaluar-despojo-de-tierras-a-mujeres-de-la-regi-n-car>
- El Tiempo*. “Veedor de la MOE asesinado denunció corrupción electoral”, 30 de noviembre del 2011. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-10856365>
- Engel, David M. y Munger, Frank W. *Rights of Inclusion: Law and Identity in the Life Stories of Americans with Disabilities*, Chicago, University of Chicago Press, 2003.
- Epp, Charles R. *The Rights Revolution: Lawyers, Activists, and Supreme Courts in Comparative Perspective*, Chicago, University of Chicago Press, 1998.
- Escobar, Pacho. “A Mayerlis la quieren matar”, *Las2Orillas*, 25 de junio del 2013. Disponible en: <http://www.las2orillas.co/mayerlis-la-quieren-matar/>
- Ewick, Patricia y Silbey, Susan. *The Common Place of Law: Stories from Everyday Life*, Chicago, University of Chicago Press, 1998.
- Fals Borda, Orlando. “The Challenge of Action Research”, en *Development: Seeds of Change*, 1981, No. 1, Roma, pp. 55-61.
- (1986 a). *Conocimiento y poder popular: Lecciones con campesinos de Nicaragua, México y Colombia*, Bogotá, Siglo XXI, 1986.
- (1986 b). “La investigación-acción participativa: Política y epistemología”, en Camacho G., Álvaro (ed.), *La Colombia de hoy*, Bogotá, Cerec, 1986.
- Fals Borda, Orlando, Bonilla, Víctor Daniel, Castillo Cárdenas, Gonzalo y Libreros, Augusto. *Causa popular, ciencia popular*, Bogotá, La Rosca, 1972.
- Freire, Paulo. *Pedagogy of the Oppressed*, Nueva York, Herder & Herder, 1970.
- Galanter, Mark. “Why the ‘Haves’ Come Out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Change”, en 9 *Law & Society Rev.*, 1974, pp. 95-160.
- Garay, Luis Jorge. *La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia*, Bogotá, Avina, Grupo Método y Transparencia por Colombia, 2008.
- García, Mauricio. *La eficacia simbólica del derecho*, Bogotá, Universidad de los Andes, 1993.

- *La eficacia simbólica del derecho*, segunda edición, Debate, Bogotá, 2014.
- (director de investigación). *Sociedad de emergencia: acción colectiva y violencia en Colombia*, Bogotá, Defensoría del Pueblo, 2005.
- García, Mauricio y Uprimny, Rodrigo. “Corte Constitucional y emancipación social en Colombia”, en Santos, Boaventura y García, Mauricio (eds.), *Emancipación social y violencia en Colombia*, Bogotá, Editorial Norma, 2004.
- Golan, Daphna D. y Orr, Zvika. “Translating Human Rights of the ‘Enemy’: The Case of Israeli NGOs Defending Palestinian Rights”, en 46 *Law & Society Rev.*, 2012, pp. 781-814.
- Goldberg-Hiller, Jonathan. *The Limits to Union*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2002.
- Graham, Kristin T., Borg, Marian J. y Miller, Bryan L. “Mobilizing Law in Latin America: An Evaluation of Black’s Theory in Brazil”, en 38 *Law & Social Inquiry Rev.*, 2012, pp. 322-341.
- Grossman, Joel B., Kritzer, Herbert M. y Macaulay, Stewart. “Do the ‘Haves’ Still Come Out Ahead?”, en 33 *Law & Society Rev.*, 1999, pp. 803-810.
- Herrera, Natalia. “No hay dinero para cumplir las metas”, *El Espectador*, 8 de marzo del 2013. Disponible en: www.elespectador.com/noticias/politica/articulo-409246-no-hay-dominero-cumplir-metas
- Hilson, Christopher. “New Social Movements: The Role of Legal Opportunity”, en 9 *Journal of European Public Policy*, 2002, pp. 238-255.
- HRW (Human Rights Watch). “Colombia: Victims Face Reprisals for Reclaiming Land”, 2013. Disponible en: www.hrw.org/news/2013/09/17/colombia-victims-face-reprisals-reclaiming-land.
- Ibáñez, Ana María y Moya, Andrés. “Vulnerability of Victims of Civil Conflicts: Empirical Evidence for the Displaced Population in Colombia”, en 38 *World Development*, 2010, pp. 647-663.
- IDMC (Internal Displacement Monitoring Centre). “Colombia: Displacement Continues Despite Hopes for Peace”, 2014. Disponible en: [http://www.internal-displacement.org/8025708FO04BE3B1/\(httpInfoFiles\)/2F43ED1D25D94FC2C1257C620034668D/\\$file/201401-am-colombia-overview-en.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708FO04BE3B1/(httpInfoFiles)/2F43ED1D25D94FC2C1257C620034668D/$file/201401-am-colombia-overview-en.pdf).
- Jaramillo, Isabel y Alfonso, Tatiana. *Mujeres, cortes y medios*, Bogotá, Uniandes y Siglo del Hombre Editores, 2008.
- Kalyvas, Stathis. *The Logic of Violence in Civil War*, Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press, 2006.
- Kaplan, Oliver. “Nudging Armed Groups: How Civilians Transmit Norms of Protection”, en *Stability*, Vol.2 No. 3, 2013.

- La Silla Vacía. “Las cifras que no cuadran sobre el desplazamiento”, 2013. Disponible en: <http://lasillavacia.com/queridodiario/las-cifras-que-no-cuadran-sobre-el-desplazamiento-45005>
- Lemaitre Ripoll, Julieta. “Diálogo sin debate. La participación en los decretos de la Ley de Víctimas”, en *Revista de Derecho Público*, Bogotá, No. 31, 2013.
- *El derecho como conjuro*, Bogotá, Uniandes, 2009.
- Lemaitre Ripoll, Julieta, Sanvik, Kristin Bergtora, López, Eva Sol, Mosquera, Juan Pablo y Vargas, Juliana (2014 a). “Sueño de vida digna. La Liga de Mujeres Desplazadas: estudio de caso en mejores prácticas de organización de base para el goce efectivo de derechos”, en *La Liga de Mujeres Desplazadas*, Serie Justicia Global, Ediciones Uniandes, Bogotá, 2014.
- (2014 b). *De desplazados a víctimas. Los cambios legales y la participación de la Mesa de Víctimas de Mocoa, Putumayo*, Serie Justicia Global, Ediciones Uniandes, Bogotá, 2014.
- Lemaitre, Julieta y Vargas, Juliana. “En búsqueda de una vida digna: Organizaciones de base de mujeres desplazadas en Colombia (2011-2012)”, en *Organización comunitaria y derechos humanos: La movilización legal de las mujeres desplazadas en Colombia*, Bogotá, Uniandes, 2014.
- López, Claudia (ed.). *Y refundaron la patria*, Bogotá, Debate, 2010.
- Marshall, Anna-Maria. “Injustice Frames, Legality, and the Everyday Construction of Sexual Harassment”, en *28 Law & Social Inquiry*, 2003, pp. 659-689, 2003.
- Massoud, Mark F. “Do Victims of War Need International Law? Human Rights Education Programs in Authoritarian Sudan”, en *45 Law & Society Rev.*, 2011, pp. 1-32.
- McAdam, Doug. *Freedom Summer*, Nueva York, Oxford University Press, 1988.
- McAdam, Doug, Tarrow, Sidney y Tilly, Charles. *The Dynamics of Contention*, Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press, 2001.
- McCann, Michael. *Rights at Work: Pay Equity Reform and the Politics of Legal Mobilization*, Chicago, University of Chicago Press, 1994.
- McCann, Michael y Haltom, William. *Distorting the Law: Politics, Media, and the Litigation Crisis*, Chicago, University of Chicago Press, 2004.
- McCarthy, John y Zald Mayer. “The Enduring Vitality of the Resource Mobilization Theory of Social Movements”, en Jonathan H. Turner (ed.), *Handbook of Sociological Theory*, Nueva York, Kluwer Academic/Plenum Publishers, 2001.

- McDonagh, Eileen y Monopoli, Paula. "The Gendered State and Women's Political Leadership: Explaining the American Puzzle", en B. Baines, D. Barak y T. Kahana (eds.), *Feminist Constitutionalism*, Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press, 2012.
- Medina, Pablo. "ASI, Afrovides y AICO, fábrica de avales", La Silla Vacía, 10 de abril del 2011. Disponible en: <http://lasillavacia.com/historia/asi-afrovides-y-aico-fabricas-de-avales-28163>
- Meertens, Donny. "Forced Displacement and Women's Security in Colombia", en 34 *Disasters Rev.*, 2010, pp. 147-164.
- Ministerio del Interior. "Fueron elegidas delegadas al Comité de Evaluación de Riesgos", 13 de diciembre de 2013. Disponible en: <http://mininterior.gov.co/sala-de-prensa/noticias/fueron-elegidas-delegadas-al-comite-de-evaluacion-de-riesgos>.
- Misión de Observación Electoral (MOEC). *Mapas y factores de riesgo electoral*, Bogotá, 2011.
- Moustafa, Tamir. "Islamic Law, Women's Rights, and Popular Legal Consciousness in Malaysia", en 38 *Law & Social Inquiry*, 2013, pp. 168-188.
- Narrar para Vivir (n.d.). *Mujeres del maíz* (video). Disponible en: www.youtube.com/watch?v=28LWCXGNkU0.
- OAS (Organization of American States). *Violence and Discrimination against Women in the Armed Conflict in Colombia*, OEA/ser.L/V/II, Doc. 67, Washington D.C., 18 de octubre del 2006.
- Obregón, Liliana y Stavropolou, María. "In Search of Hope: the Plight of Displaced Colombians", en *The Forsaken People*, Roberta Cohen y Francis Deng (eds.), Washington D.C., The Brookings Institution, 1998, pp. 399-455.
- Orsini, Michael. "Reframing Medical Injury? Viewing People with Hemophilia as Victims of Cultural Injustice", en 16 *Social & Legal Studies*, 2007, pp. 241-258.
- Osorio, Camila. "Esto investigaba el delegado de la MOE cuando lo asesinaron", La Silla Vacía, 11 de octubre del 2011. Disponible en: <http://www.lasillavacia.com/historia/esto-investigaba-el-delegado-de-la-moe-cuando-lo-asesinaron-29937>.
- Paris, Michael. *Framing Equal Opportunity: Law and the Politics of School Finance Reform*, Berkeley, CA, Stanford University Press, 2010.
- Pedriana, Nicholas. "Help Wanted now: Legal Resources, the Women's Movement, and the Battle over Sex-Segregated Job Advertisements", en 51 *Social Problems*, 2004, pp. 182-201.

- “From Protective to Equal Treatment: Legal Framing Processes and Transformation of the Women’s Movement in the 1960’s”, en 111 *American Journal of Sociology*, 2006, pp. 1718-1761.
- Petesch, Patti y Gray, Vanessa Joan. “Violence, Forced Displacement, and Chronic Poverty in Colombia”, en Deepa Narayanand Patti Petesch (eds.), *Moving Out of Poverty: Rising from the Ashes of Conflict*, Washington D.C., Palgrave Macmillan Reino Unido/World Bank, 2009.
- Peñaranda Supelano, Daniel Ricardo. *Contra viento y marea: acciones colectivas de alto riesgo en las zonas rurales colombianas 1985-2005*, La Carreta Social, Medellín, 2011.
- Polletta, Francesca. “The Structural Context of Novel Rights Claims: Southern Civil Rights Organizing, 1961-1966”, en 34 *Law & Society Rev.*, 2000, pp. 367-406.
- PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo). “El sistema de Naciones Unidas en Colombia rechaza ataque contra la lideresa de tierras Mayerlis Angarita Robles”, 31 de agosto del 2012. Disponible en: www.pnud.org.co/sitio.shtml?x=67092
- Programa Somos Defensores. “El efecto placebo. Informe Anual 2012. Sistema de información sobre agresiones contra defensores y defensoras de derechos humanos en Colombia SIADDHH”, 2013. Disponible en: <http://www.somosdefensores.org/attachments/article/412/informe%20somos%20defensores%20espa%C3%Blol%20FINAL%202012.pdf>.
- Rhode, Deborah. *Access to Justice*, Nueva York, Oxford University Press, 2004.
- Rodríguez, César y Rodríguez, Diana. *Cómo la Corte cambió el desplazamiento forzado*, Bogotá, Dejusticia, 2010.
- Rodríguez, César, García, Mauricio y Uprimny, Rodrigo. *Justicia para todos*, Bogotá, Editorial Norma, 2006.
- Rosenberg, Gerald N. *The Hollow Hope: Can Courts Bring about Social Change?*, Chicago, University of Chicago Press, 1991.
- Rubin, Malcolm y Feeley, Edward. *Judicial Policy Making and the Modern State: How the Courts Reformed America’s Prisons*, Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press, 1998.
- Ruiz-Bravo, Patricia y Barrig, Maruja. “Lineamientos metodológicos para la incorporación del enfoque de género en el seguimiento y evaluación de proyectos”, Preval, 1998. Disponible en: <http://preval.org/es/content/lineamientos-metodol%C3%B3gicos-para-la-incorporaci%C3%B3n-del-enfoque-de-g%C3%A9nero-en-el-seguimiento-y-e>.

- Santa, Sandra y Soto, Camila. *La ciudad de las mujeres: una mirada a la protección de los derechos de las mujeres desplazadas en Colombia*, tesis de pregrado, Bogotá, Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, 2009.
- Santamaría, Ángela. “Redes de defensa de los derechos humanos de los pueblos indígenas: experiencias cruzadas de incidencia en política nacional e internacional (OIK, ONIC y CIT)”, en Naranjo, Édgar, Mora, Alexandra, Rodríguez, Gloria Amparo y Santamaría, Ángela, *Conflictos y judicialización de la política en la Sierra Nevada de Santa Marta*, Bogotá, Editorial Universidad del Rosario, 2010.
- Santos, Boaventura y Rodríguez, César (eds.). *El derecho y la globalización desde abajo*, Bogotá, Anthropos, 2007.
- Sarat, Austin y Kearns, Thomas (eds.). *Law in Everyday Life*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1993.
- Scheingold, Stuart A. *The Politics of Rights: Lawyers, Public Policy, and Political Change*, New Haven, CT, Yale University Press, 1974.
- Sierra Restrepo, Álvaro. “Asesinatos en los días de las víctimas”, en *Semana*, 12 de abril del 2014. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/cuatro-lideres-asesinados-en-medio-de-celebraciones-por-las-victimas/383594-3>
- Silbey, Susan S. “After Legal Consciousness”, en 1 *Annual Review of Law and Social Science*, 2005, pp. 323-368.
- Silverstein, Helena. *Unleashing Rights: Law, Meaning, and the Animal Rights Movement*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1996.
- Snow, David A. y Benford, Robert D. “Ideology, Frame Resonance, and Participant Mobilization”, en 1 *International Social Movement Research*, 1988, pp. 197-217.
- Somos Defensores. “El efecto placebo. Informe Anual 2012”, Bogotá, 2013. Disponible en: <http://www.somosdefensores.org/attachments/article/412/informe%20somos%20defensores%20espa%c3%b1ol%20FINAL%202012.pdf>
- Summers, Nicole. “Colombia’s Victims’ Law: Transitional Justice in a Time of Violent Conflict?”, en 25 *Harvard Human Rights Journal*, 2012, pp. 219-235.
- Tarrow, Sidney. *Power in Movement: Social Movement, Collective Action and Politics*, Nueva York, Cambridge University Press, 1998.
- Tsutsui, Kiyoteru, Whitlinger, Claire y Lim, Alwyn. “International Human Rights Law and Social Movements: States’ Resistance and Civil Society’s Insistence”, en 8 *Annual Review of Law and Social Science*, 2012, pp. 367-396.

UN Women (ONUMujeres). “Sembrando y sanando: de las palabras a las acciones para la restitución de los derechos de las mujeres sobrevivientes en Colombia”, 14 de noviembre del 2012. Disponible en: <http://www.unwomen.org/es/news/stories/2012/11/planting-the-seeds-of-healing-moving-from-words-to-actions-to-restore-the-rights-of-female-survivor/#sthash.Bp1E5hof.dpuf>

Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas. “Conforman comité de impulso para reparación a organización de mujeres de Montes de María”, 15 de mayo del 2013. Disponible en: <http://www.unidadvictimas.gov.co/index.php/es/component/content/article/79-noticias/550-conforman-comite-de-impulso-para-reparacion-a-organizacion-de-mujeres-de-montes-de-maria>.

Vanhala, Lisa. “Disability Rights Activists in the Supreme Court of Canada: Legal Mobilization Theory and Accommodating Social Movements”, en 42 *Canadian Journal of Political Science*, 2009, pp. 981-1002.

— “Legal Mobilization”, Oxford Beta Index, 2011. Disponible en: <http://oxfordindex.oup.com/view/10.1093/obo/9780199756223-0031>

Vidal, Roberto. *Derecho global y desplazamiento interno*, Bogotá, Editorial Universidad Javeriana, 2007.

Waikeung, Tam. *Legal Mobilization under Authoritarianism: The Case of Post-Colonial Hong Kong*, Cambridge, Reino Unido, Cambridge Studies in Law and Society, 2013.

Wilson, Bruce M. y Rodríguez Cordero, Juan Carlos. “Legal Opportunity Structures and Social Movements: The Effects of Institutional Change on Costa Rican Politics”, en 39 *Comparative Political Studies*, 2006, pp. 325-351.

EN BÚSQUEDA DE UNA VIDA DIGNA

ORGANIZACIONES DE BASE DE MUJERES
DESPLAZADAS EN COLOMBIA
(2011-2012)

*Julieta Lemaitre Ripoll
Juliana Vargas Gómez*

Introducción

En el 2004, luego de varios años de desplazamiento interno creciente, la Corte Constitucional declaró que el desplazamiento forzado en Colombia generaba un estado de cosas inconstitucional (T-025 de 2004). Con esta declaración inició un complejo proceso de seguimiento a la respuesta del Estado a las condiciones de violación masiva y sistemática de los derechos humanos de las personas desplazadas —hoy más de cinco millones—.¹ En palabras de César Rodríguez y Diana Rodríguez (2010), la Corte Constitucional “cambió el desplazamiento en Colombia” a través de una serie de autos de seguimiento con órdenes concretas que presionaron al Gobierno Nacional y a las autoridades locales para adoptar políticas y programas para la población desplazada.

Uno de los factores constantes de los autos de seguimiento a la T-025 es el llamado a la inclusión de la población desplazada en el diseño, implementación y evaluación de la política pública. Esta inclusión se hizo visible desde el inicio, cuando la Corte Constitucional le dio espacio a las organizaciones de población desplazada en las audiencias públicas o sesiones

1 De acuerdo con el Registro Único de Víctimas (RUV), con corte al 1 de mayo del 2014 se encuentran registradas 5'576.168 personas como víctimas del delito de desplazamiento forzado. Estas corresponden al 86,6% del total de víctimas incluidas en el RUV. Tomado de: <http://www.unidad-victimas.gov.co/index.php/en/>, consultada el 2 de junio del 2014.

técnicas para el seguimiento al cumplimiento de la Sentencia T-025. Se materializó, además, en las diversas órdenes que reiteraban dicha participación.² Así, por ejemplo, la Corte insistió en la inclusión efectiva de las organizaciones de población desplazada en la planificación municipal a través de la elaboración participativa de planes integrales únicos o PIU, ordenados por ley.³

La adopción en el 2008 y el 2009 de los llamados autos de seguimiento diferenciales, enfocados en los grupos más vulnerables entre los desplazados, tuvo un gran impacto sobre la participación de las personas desplazadas a nivel local. En estos autos, la Corte solicitó unas políticas concretas para cada población vulnerable al interior de los desplazados: mujeres (Auto 092 de 2008), niños, niñas y adolescentes (Auto 251 de 2008), indígenas (Auto 004 de 2009), afrocolombianos (Auto 005 de 2009) y discapacitados (Auto 006 de 2009). A raíz de estos autos, la participación también se planteó de forma diferenciada según grupo poblacional, introduciendo también en este concepto el enfoque diferencial. Con ello, la Corte le dio, desde el inicio, protagonismo a las organizaciones de personas desplazadas que correspondían al enfoque diferencial, como organizaciones de mujeres, de indígenas y de afrocolombianos.

El Auto 092 de 2008 se presentó como una oportunidad política para las mujeres desplazadas, es decir, ellas y sus aliadas feministas y defensoras de derechos humanos creyeron que el cambio social sería posible a través de la organización y los reclamos de derechos.⁴ Las organizaciones de mujeres crearon redes de organizaciones para apoyar el componente participativo de las políticas y programas ordenadas en el auto, y se abrieron espacios tanto en la Corte Constitucional como en las diferentes instancias de gobierno en su calidad de organizaciones de mujeres desplazadas (en adelante, OMD). Poco

2 La Corte incluye la participación de los desplazados en numerosos autos. Por ejemplo, en el Auto 008 de 2009, donde la Corte dice que el goce efectivo del derecho a la participación es uno de los ejes de la superación del estado de cosas inconstitucional, así como en el Auto 219 de 2011, donde incluye varias órdenes al respecto, y el Auto 092 de 2008, donde ordena un programa para la participación de las mujeres desplazadas.

3 T-692 de 2011 (MP: Nilson Pinilla). En esta sentencia, la Corte Constitucional protegió el derecho de petición en conexidad con los derechos a la participación y a la información de los miembros de la Liga de Mujeres Desplazadas y le ordenó al alcalde de Turbaco entregarles la información sobre la ejecución del PIU, en cuya construcción ellas habían participado, y que venían solicitando a través de peticiones, sin respuestas de fondo. Adicionalmente, la Corte ordenó al Ministerio de Hacienda, al DNP y al Ministerio del Interior y de Justicia que le brindaran acompañamiento técnico a la Alcaldía de Turbaco para la ejecución del PIU y a la Defensoría del Pueblo y a los entes de control que ejercieran seguimiento y control frente a la ejecución del PIU y a la garantía del derecho a la participación de la población desplazada en Turbaco.

4 La oportunidad política se refiere a que los participantes de un movimiento social creen que las circunstancias son tales que la acción colectiva puede llevar a los cambios que desean en la sociedad (McAdam 1982; Tarrow 1998).

tiempo después del inicio de este proceso, comenzamos nuestro trabajo de elaborar un mapa de las numerosas organizaciones de mujeres desplazadas que se hacían ahora visibles en los espacios institucionales de participación.

Pregunta de investigación

¿Quiénes eran y qué querían las mujeres desplazadas organizadas que participaban en los espacios institucionales? ¿Cómo se organizaban y por qué lo hacían? Durante los años 2011 y 2012 hicimos un ejercicio de mapeo de las organizaciones de mujeres desplazadas en Colombia. Sabíamos que las mujeres desplazadas habían perdido bienes y redes de apoyo, en lo que Ana María Ibáñez (2008) definió como un “camino sin retorno hacia la pobreza”. Conocíamos también las limitaciones del derecho en general y de las sentencias judiciales en particular para dar respuesta a las necesidades cotidianas de comida, vivienda, trabajo, salud y educación que tenían estas mujeres y sus familias. Pero también estábamos familiarizadas con la amplia literatura internacional sobre la movilización legal que combina de forma efectiva organización de base y reclamos de derechos.⁵ La pregunta acuciante que nos hacíamos durante la elaboración de este mapa era: *¿La organización de base, utilizada para reclamar derechos, alivia el “camino sin retorno hacia la pobreza?”*. Planteamos, entonces, el ejercicio de mapeo y caracterización como una documentación, a partir de entrevistas, observaciones e investigación en prensa y literatura gris, de la organización de base de las mujeres desplazadas en todo el país, de sus formas y efectos sobre el goce efectivo de derechos. Al mismo tiempo identificamos, como objetivo secundario, la forma como efectivamente les llegaban los programas de gobierno diseñados desde el nivel central.

Método de investigación

Desde el inicio, el estudio se planteó como un ejercicio de caracterización de las organizaciones lideradas, por lo menos en parte, por las mismas mujeres desplazadas, y cuyos miembros fueran en su mayoría personas desplazadas. Sabíamos que era un campo muy grande y nos enfocamos en las organizaciones que llegaban a los espacios oficiales de participación. El objeto principal de nuestro estudio fueron las organizaciones de base de mujeres desplazadas que estaban activas en los espacios de participación

5 La literatura sobre movilización legal está referenciada en el texto anterior de este volumen: Lemaitre y Sandvik (2014). En Colombia se ha escrito poco desde esta perspectiva específica. Para trabajos relacionados con el uso del derecho por los movimientos sociales ver: García (1993 y 2014), García y Uprimny (2004), Rodríguez, García y Uprimny (2006), Santos y Rodríguez (2007), Jaramillo y Alfonso (2008), Lemaitre (2009), Santamaría (2010) y Albarracín (2011).

directa en Colombia entre los años 2011 y 2012. El método principal para la caracterización fueron las entrevistas semiestructuradas con mujeres líderes de población desplazada, en veintisiete de los 32 departamentos del país,⁶ para un total de 63 entrevistas.⁷ En las entrevistas les preguntamos las razones para organizarse, las dinámicas de la organización, sus actividades cotidianas, logros y fracasos, fuentes de financiamiento, relaciones con las autoridades y aspiraciones para el futuro. Además de las entrevistas, las autoras de este texto asistimos a trece eventos masivos de organizaciones de población desplazada convocados por el Gobierno y distintas organizaciones,⁸ una reunión nacional de mujeres desplazadas,⁹ cuatro audiencias públicas en la Corte Constitucional,¹⁰ una marcha de la población desplazada¹¹ y una audiencia en el Congreso,¹² donde observamos con especial atención

6 Quedaron por fuera cinco departamentos en los que no obtuvimos referencias sobre organizaciones de mujeres desplazadas. Esto a pesar de que sí han recibido personas desplazadas, aunque un número pequeño en proporción con las personas desplazadas de todo el país. Según cifras de la Red de Información de la UARIV (con corte a 1 de mayo del 2014), se anota a continuación los departamentos y el total de población desplazada recibida: Amazonas: 1.670 personas, Caldas: 65.255, Casanare: 36.531, Guaviare: 33.365 y Vichada: 5.961.

7 Las ubicamos de dos formas distintas: la primera, a través de una muestra de bola de nieve (referencias de unas líderes a otras) y, en segundo lugar, acercándonos a las líderes que llegaban a eventos participativos organizados por entidades gubernamentales, agencias de protección y de cooperación internacional y ONG.

8 Taller de género de la agenda "Cartagena Propone", organizado por GIZ y PNUD (julio 8 del 2011, Cartagena); Encuentro del Espacio de Confluencia Multicultural, organizado por el Colemad (julio 26 del 2011, Barranquilla); Talleres sobre la Ley de Víctimas organizado por Gobierno Nacional (octubre 19-20 del 2011, Cali; octubre 24-26 del 2011, Bogotá; noviembre 1-3 del 2011, Bogotá); "Feria por los derechos de las mujeres y la familia" (noviembre 26 del 2011, Mocoa); Taller sobre la política de prevención de violaciones de derechos humanos organizado por la Gobernación del Putumayo (noviembre 28 del 2011, Mocoa); Taller de la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas para recoger insumos para la elaboración del Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas (marzo 16-18 del 2012, Medellín); Instalación del Espacio de Interlocución Transitorio Nacional de Participación de Víctimas (octubre 24-26 del 2012, Bogotá); Foro "Reparación transformadora a mujeres víctimas del conflicto armado" organizado por ICJ, Casa de la Mujer, GIZ, FOS Colombia y la Embajada del Reino de los Países Bajos (noviembre 16 del 2012, Bogotá); Foro "Retos para la verdad, la justicia y la reparación de las mujeres en Colombia" organizado por ONUmujeres y la Embajada de Suecia (noviembre 29 del 2012, Bogotá); Conferencia nacional sobre derechos humanos organizada por la Vicepresidencia de la República (diciembre 13 del 2012, Bogotá) y Taller de la Unidad de Restitución de Tierras (enero 12 del 2013, Bogotá).

9 Encuentro Nacional de Mujeres Víctimas del Desplazamiento Forzado organizado por el Comité Nacional de Mujeres de la Mesa Nacional de Organizaciones de Población Víctima del Desplazamiento Forzado (marzo 22-24 del 2012, Santa Marta).

10 Sesión técnica sobre las acciones adelantadas por los organismos de control frente a la Sentencia T-025 (noviembre 10 del 2011 y enero 26 del 2012); sesión técnica de rendición de informe por parte del Gobierno Nacional (febrero 13 del 2012); sesión técnica sobre indicadores de goce efectivo de derechos de la población desplazada (marzo 1 del 2012) y sesión técnica sobre los avances en la prevención y protección de los derechos a la vida, integridad y seguridad de las defensoras de derechos humanos, en el marco de la Sentencia T-025 y sus autos de seguimiento (febrero 7 del 2013).

11 Audiencia en el Congreso de la República sobre restitución de tierras (julio 18 del 2012).

12 Marcha de la población desplazada a la Plaza de Bolívar de Bogotá (julio 18 del 2012).

las intervenciones de las OMD y las reacciones de los demás participantes. A través de las entrevistas, de la asistencia a estos eventos y de una revisión de prensa y literatura gris identificamos en total 114 organizaciones y sus datos básicos (nombre, contacto, actividades principales y ubicación geográfica).

Las entrevistas permitieron la recolección de datos mucho más completos de cuarenta de estas organizaciones, incluyendo fecha de fundación y constitución legal, número de miembros, gobierno interno, actividades y proyectos, financiadores, premios y visibilidad, pertenencia a redes nacionales e internacionales, actividades legales y políticas. En algunos casos visitamos las sedes de las organizaciones, si existían, y en otros las casas de las mujeres miembros. Sin embargo, la mayoría de las entrevistas (49 de 63) se dieron en espacios públicos (parques, cafeterías, edificios del Estado, hoteles, centros de convenciones). Con esta información detallada construimos una pequeña base de datos que alimenta esta caracterización, y por medio de la cual llegamos a conclusiones que validamos con las discusiones que observamos, con entrevistas adicionales a veintinueve funcionarios públicos y profesionales de ONG y agencias de protección y cooperación internacional y con un foro realizado el 3 de mayo del 2013, en el cual presentamos datos y recibimos retroalimentación de veintitrés funcionarios públicos, académicos, profesionales de ONG y agencias de protección y cooperación internacional.

Los datos fueron codificados manualmente para identificar los nombres y datos básicos de las organizaciones, la identidad y formación de sus miembros, los proyectos y fuentes de financiación, las actividades realizadas (generación de ingresos, participación política y litigio), la recepción de premios y honores, el trabajo en redes, los problemas de seguridad y sus aspiraciones para el futuro.¹³ Con ellos hicimos, además, una pequeña base de datos de cuarenta organizaciones sobre las cuales teníamos mayor información.

Resultado de la investigación: una dignidad multidimensional

La conclusión principal de nuestra investigación es que las OMD son, antes que nada, organizaciones de base de personas en situación de

13 Los códigos utilizados fueron: nombre, lugar, año de fundación, número de miembros, educación de líderes, aportes en dinero o trabajo, identidad de los miembros, proyectos financiados y financiador, ayudas y programas del gobierno, fuentes de ingresos, talleres realizados, premios y honores, participación política, litigio (actividades legales), identidad, seguridad, redes, aspiraciones y emociones.

pobreza. Esto puede parecer obvio, pero requiere el reconocimiento que en su gran mayoría las OMD tienen como objeto principal la superación de la pobreza de sus miembros, pues esta es la prioridad que ellos le dan. Por lo general, la organización política y la búsqueda de reconocimiento y dignidad se plantean como un resultado del mejoramiento de la calidad de vida de los miembros y no como un objetivo separado del mismo. *Esto quiere decir que cuando las mujeres reclaman el reconocimiento de su dignidad y sus derechos, estos no existen de forma independiente de su necesidad de asegurar su subsistencia y la de su familia.* Al mismo tiempo, las actividades de superación de pobreza, como, por ejemplo, una olla comunitaria, tienen un efecto positivo multidimensional al generar lazos de comunidad y de amistad que, a su vez, son parte de la superación de la pobreza a través de la ayuda mutua y la confianza. Así, la organización es un medio para superar la pobreza. Los miembros siguen siendo fieles a la organización (se asocian de manera voluntaria), contribuyendo en dinero o especie, y participan en sus estructuras de gobierno, en la medida en que perciben que la organización les ayuda a superar la pobreza, entendida en su dimensión económica —la falta de recursos— y también en su dimensión emocional, como la ansiedad, soledad, humillación y desesperanza, que a menudo vienen de la mano con la pobreza.¹⁴

En este contexto, los reclamos de derechos, que eran el foco principal de nuestra investigación, se revelan en términos constitucionales como reclamos de derechos económicos, sociales y culturales que se traducen en alivios de pobreza concretos: entrega de la ayuda humanitaria, subsidios de la afiliación al sistema de salud, subsidios de vivienda, cupos escolares, créditos blandos, donaciones en dinero o especie, etc. Ello no quiere decir que las OMD no tengan reclamos de derechos cuyo objetivo último no sea la superación de la pobreza. *Sin embargo, sí quiere decir que para ellas el goce efectivo de derechos es la materialización de una vida digna, y la vida digna parte del alivio del sufrimiento de la pobreza, en su dimensión material y también de dignidad.* Por supuesto, incluye también la protección frente a problemas de seguridad y tratos discriminatorios (vivir sin humillaciones, en los términos de la Corte).

14 Por supuesto es importante matizar esta fidelidad, ya que también corresponde a ciclos en la vida de las personas. Así, por ejemplo, algunas personas se retiran de la organización cuando logran conseguir un trabajo de tiempo completo, que no les da tiempo para asistir a las reuniones de la organización, o porque logran mejorar sus condiciones de vida, o cuando cambian de barrio, y venir a las reuniones en su antigua residencia les toma demasiado tiempo. Otros cambios corresponden a otras circunstancias: por ejemplo, encontramos varias mujeres mayores cuyas hijas las dejaban al cuidado de los nietos cuando salían a trabajar, lo que les dificultaba a las abuelas la participación en eventos fuera del hogar.

En múltiples decisiones, la Corte Constitucional ha definido la vida digna como una vida autónoma, sin humillaciones y en medio de unas condiciones materiales concretas de existencia que permitan el ejercicio de la autonomía y el disfrute de los bienes no patrimoniales, definidos como la integridad física y moral.¹⁵ Esta definición, a nuestro modo de ver, está de acuerdo con la manera en que las mujeres de las OMD perciben el propósito de su accionar colectivo y, al igual que ellas, se rehúsa a separar el componente de dignidad (vivir sin humillaciones), del componente de libertad (vivir como se quiere) y del material (vivir bien).

En este texto desarrollamos estas conclusiones. Primero, hacemos una descripción de las OMD como organizaciones de base de personas en situación de pobreza. Segundo, analizamos sus reclamos de derechos en relación a las exigencias de vida digna que constituyen el centro de su actuar. Damos cuenta también de la forma como algunas organizaciones amplían su actuar a la reconstrucción de la memoria, atención psicosocial y medidas de reparación sin desligarlas de la superación de la pobreza. Tercero, examinamos las identidades y formas de organización desde las cuales las mujeres exigen una vida digna. Cuarto, examinamos las políticas y programas de gobierno y la forma como responden o no a las expectativas de las OMD. Por último, trazamos unas propuestas a partir de nuestro estudio para la política pública de respuesta a esta crisis humanitaria prolongada.

Las organizaciones de base de mujeres desplazadas (OMD) como organizaciones de base de personas en situación de pobreza

Las organizaciones de base de personas en situación de pobreza pueden ser de diferente tipo. En Colombia, por ejemplo, muchas han sido organizadas por religiosos y religiosas de la Iglesia Católica con el modelo de comunidades eclesiales de base. Otras han sido organizadas por feministas y por activistas de diversas causas. Incluso el mismo Estado ha participado en la formación y promoción de muchas organizaciones de base,

15 Así lo expresa la Corte Constitucional en la Sentencia T-881 de 2001 (tutelando el derecho a la vida digna de los reclusos) cuando dice que: “Una síntesis de la configuración jurisprudencial del referente o del contenido de la expresión ‘dignidad humana’ como entidad normativa, puede presentarse de dos maneras: a partir de su objeto concreto de protección y a partir de su funcionalidad normativa. Al tener como punto de vista el objeto de protección del enunciado normativo ‘dignidad humana’, la Sala ha identificado a lo largo de la jurisprudencia de la Corte, tres lineamientos claros y diferenciables: i) La dignidad humana entendida como autonomía o como posibilidad de diseñar un plan vital y de determinarse según sus características (vivir como quiera). (ii) La dignidad humana entendida como ciertas condiciones materiales concretas de existencia (vivir bien). Y (iii) la dignidad humana entendida como intangibilidad de los bienes no patrimoniales, integridad física e integridad moral (vivir sin humillaciones)”.

como las juntas de acción comunal, la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos y las mesas de desplazados y de víctimas. Por último, diversas agencias filantrópicas han promovido la organización de base, a menudo en torno a proyectos productivos explotados en forma cooperativa.

Algunos autores que estudian las organizaciones de base de personas en situación de pobreza alrededor del mundo han identificado que las organizaciones de base de personas pobres más exitosas son aquellas cuyo gobierno interno corresponde a las necesidades y aspiraciones de sus miembros, y las definen en inglés como organizaciones de membresía de personas pobres, *membership-based organizations of the poor* (en adelante, MBOP, por sus siglas en inglés).¹⁶ Esta correspondencia entre la acción de las MBOP y las aspiraciones de las personas en situación de pobreza se plantea de forma directa, ya que los líderes deben rendir cuentas a la membresía, y los miembros exigen que los líderes trabajen por los intereses comunes. Es decir, se trata de organizaciones donde el gobierno interno de la organización debe rendir cuentas a los miembros y beneficiarios. Estas son organizaciones diferentes a las organizaciones no gubernamentales (ONG) y fundaciones de caridad que funcionan para beneficio de las personas pobres, pero que no son controladas por estas y, por lo tanto, son externas a la comunidad a la que atienden. También son diferentes a las organizaciones sin ánimo de lucro, que si bien son controladas por sus miembros para el propio beneficio (como las cooperativas y los partidos políticos), sus integrantes no son exclusivamente personas en situación de pobreza.

La literatura internacional existente sobre estas organizaciones (MBOP) demuestra que este tipo de organización de base es efectiva para la superación de la pobreza y, en general, para el desarrollo sostenible y equitativo.¹⁷ Las MBOP no sólo distribuyen beneficios materiales entre sus miembros, aumentando a través de la asociación la capacidad de generar ingresos, sino que,

16 Consideramos que esta definición es más adecuada que la de organizaciones de base solamente, pues esta última no enfatiza la pobreza de sus miembros, como no lo hace la de *community-based organization* (CBO), que también se utiliza para describir estas organizaciones. Además, las OMD no necesariamente están adscritas a una sola comunidad fácilmente identificable (como un barrio o sector), aunque en otras ocasiones sí lo están. Consideramos que el factor aglutinante es la preocupación por la supervivencia y la colaboración para superarla, y que en esta medida la descripción de MBOP es no sólo la más adecuada, sino que indica posibles caminos de superación de la pobreza, es por esto que la literatura señala la importancia de las MBOP para el desarrollo.

17 La mayor parte de la literatura internacional sobre este punto parece girar en torno a la red WIEGO (Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing —Mujeres en el Empleo Informal: Globalizando y Organizando—), que reúne mujeres en el empleo informal alrededor del mundo, con sewa (Self-employed Women's Association —Asociación de mujeres auto-empleadas—, en la India) como una de las organizaciones de esta red y como un ejemplo de buenas prácticas. Ver, por ejemplo, Chen, et al. (2007).

además, se convierten en voceras políticas de los intereses de sus asociados, haciendo cabildeo ante las entidades gubernamentales, funcionando como interlocutores en los procesos de socialización y consulta de los proyectos de desarrollo y, en general, defendiendo los derechos de sus asociados y creando condiciones propicias para el goce efectivo de derechos por parte de los pobres (Chen, *et al.* 2007). Este proceso democrático también ayuda a generar mejores políticas, a hacer transparente la administración pública y a distribuir más recursos a las personas en situación de pobreza.

Parte central de esta contribución de las organizaciones de base de personas en situación de pobreza es que son organizaciones controladas por sus miembros, que son al mismo tiempo sus beneficiarios. Para Crowley, *et al.* (2007), el control de la organización por parte de la membresía se materializa en las siguientes características: primero, la mayoría de los miembros son personas en situación de pobreza; segundo, los miembros se han asociado de forma voluntaria; tercero, la organización se gobierna de la manera acordada por los miembros; por último, los integrantes contribuyen, en dinero o en especie, al sostenimiento de la organización. Para Theron (2007), además, la organización debe adoptar la cooperación y la solidaridad como sus valores principales.

En nuestra investigación identificamos la superación de la pobreza como el interés principal de las OMD, como sucede con las MBOP, pero no siempre las demás características descritas arriba. El interés en la superación de la pobreza en ocasiones se manifestaba como un reclamo de derechos, en particular de derechos cuyo goce efectivo implicaría la superación de la pobreza: por ejemplo, el acceso a la ayuda humanitaria (con la que suplen necesidades alimenticias mínimas y de alojamiento), a los servicios subsidiados de salud, a la educación gratuita, a la vivienda subsidiada, a los programas de alivio de pobreza (Familias en Acción y Red Unidos —antes Red Juntos—, principalmente) y, en general, a unos ingresos fijos. El 82,5% de las organizaciones en nuestra base de datos (33 de 40) había accedido a programas del gobierno que aliviaban su pobreza y el 75% (30 de 40) tenía otras formas de generación de ingresos. Estas mismas organizaciones, además, apoyaban a sus miembros para hacer exigencias ante las autoridades a través de tutelas, derechos de petición, diligenciamiento de formularios para la asistencia y otras formas de exigencia directa de derechos. Muy pocas utilizaban el derecho de formas distintas, por ejemplo, sólo ocho organizaciones de cuarenta habían realizado informes y denuncias de violaciones de derechos humanos o participado en su elaboración: Asociación de Víctimas de Saravena (Arauca), ANSPALMUFA (Bogotá), La Liga de Mujeres

Desplazadas (Bolívar), Asociación de Mujeres La Esmeralda (Córdoba), Narrar para Vivir (Bolívar), Cooperativa Agropecuaria de Mujeres del Valle Encantado (Córdoba), VIDEVUC (Guajira) y Fuerza de Mujeres Wayúu (Guajira y Cesar).

El surgimiento de las OMD alrededor del país como formas de organización para la superación de la pobreza tiene una relación directa con la experiencia del desplazamiento en Colombia. Primero, porque el desplazamiento ha implicado la concentración de desplazados en barrios empobrecidos de ciudades medianas y grandes, lugares donde el Estado ha llegado con dificultad y no ha sido capaz de proveer un alivio sostenido a la pobreza, incluso de los pobladores no desplazados. Crowley, *et al.* (2007), asocian el surgimiento de las organizaciones de base de personas pobres a escenarios en los que hay grandes concentraciones de personas pobres, donde el Estado no provee de forma sostenida alivios de pobreza suficientes.

En Colombia, como en otras partes del mundo, esta insuficiencia del Estado se vincula tanto a la incapacidad misma para proveer estos alivios, como a los programas de reforma que han favorecido la descentralización y la privatización de los servicios sociales, que siguen siendo insuficientes. Como explican Crowley, *et al.* (2007), si no hay otro tipo de redes de apoyo, familiares y sociales que suplan la debilidad o ausencia del alivio de pobreza estatal, tienden a surgir las organizaciones de base de personas pobres. El desplazamiento, al debilitar cuando no destruir el tejido social de las familias, crea precisamente la ausencia de otro tipo de redes de apoyo que las OMD entran a suplir.

Todas las OMD que identificamos en este estudio eran MBOP, en cuanto que todos sus miembros se encontraban en situación de pobreza y eran dirigidas por líderes en una situación similar. El mecanismo de rendición de cuentas, sin embargo, no siempre parecía operar de forma consistente, y las reuniones no siempre eran constantes ni incluían de forma explícita espacio para rendición de cuentas. Podemos decir, sin embargo, que este era el modelo que aspiraban a seguir. En consecuencia, en la medida que son o aspiran a ser MBOP, las OMD tienen como rasero de su éxito su capacidad de generar recursos para los afiliados: de su capacidad para generar recursos, y de la diversidad de formas de generarlos, depende su posibilidad de sobrevivir en el tiempo.¹⁸

18 Walker y McCarthy (2007) examinaron los factores de éxito de organizaciones de base en Estados Unidos a partir de datos de 315 organizaciones de base, que a principios de los años noventa pidieron financiación para proyectos; el seguimiento que realizaron en el año 2004 tuvo como criterio de éxito si estas organizaciones aún existían. Encontraron que las que tendían a sobrevivir eran las que habían sido capaces de generar recursos de muchas fuentes diversas, es decir, las que habían tenido el ingenio (*resourcefulness*) para diversificar sus fuentes de financiamiento.

En la siguiente sección describimos las diferentes actividades de las OMD estudiadas, sus esfuerzos por generar recursos y la relación de estos esfuerzos con los derechos humanos.

Las actividades de las OMD

En nuestras entrevistas encontramos que, a pesar de su diversidad, las OMD tienden a hacer el mismo tipo de actividades, es decir, las OMD tienen un repertorio identificable de actividades. Hay un conocimiento a nivel de la base de qué deben hacer cuando se organizan, o a qué se llama “estar organizadas”. Este repertorio viene, en parte, de la memoria colectiva de los barrios pobres y veredas sobre las posibilidades de la organización. Encontramos muchas mujeres —tanto en las entrevistas como en las observaciones— que contaban con un pasado en la organización barrial o veredal. En este sentido, las juntas de acción comunal y veredal han sido una escuela de organización en todo el país, y también para muchas mujeres rurales han sido el medio para la participación directa o indirecta en procesos de reforma agraria que requieren de la organización de base. A esto se suman la experiencia con la tutela, los reclamos de asistencia humanitaria y la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD, hoy en día denominado Registro Único de Víctimas o RUV), procesos que también han familiarizado a muchas mujeres con la acción colectiva frente al Estado.

Este repertorio de organización, construido a partir de la experiencia pasada, lo clasificamos en tres tipos de actividades según su fin: actividades solidarias, actividades de generación de ingresos y actividades de litigio o representación política. A través de las actividades solidarias, las mujeres se ayudan a sí mismas y, a veces, a otras personas con sus propios recursos o donaciones pequeñas que obtienen de terceras personas. A través de las actividades de generación de ingresos y acceso a recursos, y las ayudas y los mercados, las mujeres buscan la forma de superar la pobreza. A través del litigio y de la representación política las mujeres hacen reclamos al Estado, para que este reconozca su dignidad, repare los daños causados y garantice los derechos. Los tres tipos de actividades a menudo se combinan, y casi todas las organizaciones que identificamos realizan por lo menos dos tipos distintos de actividades. En las siguientes secciones explicamos cada tipo de actividad con mayor detalle.

Autoayuda: las actividades solidarias

Las actividades solidarias son aquellas en las que las mujeres se ayudan las unas a las otras y en ocasiones a terceros. Algunos ejemplos son: ollas comunitarias, cooperativas para el cuidado de niños y niñas, rifas para recoger fondos para alguna emergencia, celebraciones de navidad para los niños y niñas, trabajo cooperativo en construcción de vivienda, adecuación de terrenos o cultivos comunes de pancoger. Estas son a menudo las actividades que dan inicio a la organización, y las que hacen que las mujeres se identifiquen como un grupo. No requieren, ni producen, mayores recursos económicos, pero son centrales para la creación de confianza mutua entre los miembros de la organización. La presencia de estas actividades solidarias distingue las organizaciones más sólidas de aquellas que se crean con un fin estratégico en un tiempo limitado, o alrededor del liderazgo de una sola persona. Se construyen, además, sobre la experiencia de ayuda mutua propia de muchas comunidades rurales y de barrios populares, también de algunas comunidades indígenas y afrocolombianas. A pesar de la importancia de estas actividades, pocas veces se registran hacia afuera, pues son, por así decirlo, “de puertas para adentro”, consideradas como de interés solamente para el grupo. Sin embargo, al crecer la organización, a menudo se abandonan estas actividades, en parte porque las líderes ocupan su tiempo en otras tareas, en parte porque cuando crece el grupo se pierde el arraigo en los barrios y veredas que requieren estas actividades.

Cerca de la mitad de las organizaciones (17 de 40 o 42,5%) de nuestra base de datos dijeron realizar este tipo de actividades de forma sostenida. Sin embargo, un número mayor las realizó al inicio de la organización. Una de nuestras conclusiones es que la organización de base surge, por lo general, a través de redes de amistad y proximidad, entonces las mujeres empiezan a reunirse de forma periódica generando conversaciones sostenidas sobre quiénes son y qué quieren. Estas conversaciones se extienden a otras mujeres próximas a ellas (vecinas, familiares) a quienes van incluyendo en la organización. Algunas formas tradicionales de incluirlas son la olla comunitaria, las mingas de trabajo o la búsqueda de recursos para una emergencia que las conmueve a todas. A veces surgen otras formas de autoayuda más sistemáticas, como son el cuidado mutuo de los hijos y los créditos rotativos.

Encontramos, además, que muchas organizaciones se unen para hacer obras de beneficencia dentro de los medios a su alcance, y que lo

hacen sin considerarlas como una actividad principal de la organización. Así, consiguen donaciones de ropa, comida y otros recursos básicos para terceras personas más necesitadas de ellas, generalmente vecinos o parientes. A veces buscan a las personas más pobres de sus comunidades para darles las donaciones, o buscan donaciones específicas para necesidades urgentes. Por ejemplo, encontramos tres líderes que llevan un registro en un cuaderno de las personas más necesitadas y los recursos específicos que necesitan, y buscan cómo ayudarles. Esto también corresponde a una tradición de organización comunitaria que tiene un componente de caridad, es el caso de las organizaciones que donan los regalos de Navidad de los niños de un asentamiento; por ejemplo, las donaciones para Navidad que obtiene la Asociación Buscando Nuevos Senderos (de Pasto),¹⁹ la cual recibió donaciones de una muda de ropa y zapatos para todos los niños de la organización en una Navidad y en el 2012 logró que estudiantes de la Universidad de Nariño donaran zapatos y un mercado a 99 niños de esta OMD. Otro ejemplo es Macoripaz, Mujeres Riosuceñas Construyendo Paz (de Ríosucio), que con donaciones de los comerciantes de Riosucio y de Apartadó organizan un reconocimiento anual a los mejores estudiantes del municipio, entregándoles regalos como celulares, bicicletas y anillos y aretes de oro, y también concursos de canto y baile con premios.²⁰ En una entrevista que les hicimos al recibir el Premio Nacional de Paz del 2010, su fundadora, Rossa Romaña, relacionó la ayuda a los demás como una forma de superar la tristeza del desplazamiento, y describió también actividades cotidianas como la de apuntar en un cuaderno las necesidades que identifica en los barrios (un par de zapatos, una dotación de cuadernos), para luego buscar un donante de los implementos necesitados.²¹

Con menos frecuencia encontramos que estas formas de organización solidaria tenían también una dimensión lúdica. Entre las que mencionaron que se reunían, entre otras razones, para divertirse, se encuentran: ASODESN OV (Asociación para el Desarrollo Integral de la Población Desplazada del Municipio de Nóvita), que se reúne periódicamente, entre otras actividades, para contar chistes, y la Fundación Colombia Sana, de Cali, que reúne a sus miembros para bailar, como lo hacían antes del desplazamiento. La diversión, por supuesto, tiene un importante papel en la creación de vínculos afectivos y solidarios, y para aliviar el estrés y la depresión.

19 Entrevistas a Carmen Iliá Guaquez, Cali, octubre 19 del 2011, y Pasto, enero 9 del 2013.

20 La historia de Macoripaz fue ampliamente documentada cuando recibió el Premio Nacional de Paz del 2010. Ver, por ejemplo, López (2010) y Citytv (2010 a, b y c).

21 Entrevista a Rossa Romaña, Bogotá, mayo 25 del 2011.

Otras mujeres buscan en las actividades solidarias encontrarse con personas con las cuales pueden compartir sus recuerdos. Esto sucede de forma estructurada o no estructurada, como parte de otras actividades o como un fin en sí mismo. Se puede tratar de recordar en grupo lo que pasó o de realizar actividades de denuncia pública. Por ejemplo, Narrar para Vivir (de San Juan de Nepomuceno y otros municipios de Bolívar) llevó de un sitio a otro, durante años, un enorme cartel con bolsillos en los que ponían las fotos de sus seres queridos asesinados y desaparecidos, y lo exhibían en lugares públicos,²² además cultivaban juntas maíz para alimentar a sus familias.²³ Varias OMD tienen “galerías de la memoria”. Tal es el caso de las Madres por la Vida de Buenaventura, que tienen una galería de personas desaparecidas,²⁴ y la seccional de Granada de la Red de Mujeres y de Organizaciones del Meta, que cuenta con una galería de afiches con las fotos de sus seres queridos, que exponen, entre otros momentos, en la Semana por la Paz.²⁵ Estas actividades de memoria, como en el caso de la organización Narrar para Vivir, usualmente coexisten con esfuerzos dirigidos a la generación de ingresos, y también tienen una dimensión emocional positiva al crear vínculos y solidaridad.

La definición de vida digna de la Corte Constitucional nos ayuda a comprender la coexistencia de esfuerzos de memoria y de salud mental y los dirigidos a la generación de ingresos. La dignidad definida por la Corte incluye tanto las condiciones materiales mínimas como la posibilidad de autonomía y de una vida sin humillaciones. El trabajo organizativo de reivindicación de la memoria y la realización de actividades dirigidas al bienestar emocional son parte esencial de la autonomía (definir el propio plan de vida) y de la vida sin padecer humillaciones. En efecto, vivir “como se quiere” (autonomía) requiere poder expresar quién es uno, cuál es el pasado vivido y el futuro que se desea, no sólo en cuanto individuo sino en cuanto grupo de personas que ha sufrido la guerra. También vivir sin humillaciones es poder reclamar una identidad positiva, rechazando la estigmatización de los desplazados como colaboradores de los actores armados y/o como personas que no tienen la disposición para trabajar y lo quieren

22 Por ejemplo, en el foro “Retos para la verdad, la justicia y la reparación de las mujeres en Colombia”, organizado por ONUMujeres y la Embajada de Suecia (noviembre 29 del 2012, Bogotá), las miembros de Narrar para Vivir expusieron este cartel para la memoria.

23 Al respecto, ver el video “Las mujeres del maíz” (2007), producido por Narrar para Vivir y que se encuentra disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=eV3jzatlji8>, consultado el 3 de junio del 2014.

24 Entrevista a Luz Dary Santiesteban, Buenaventura, octubre 21 del 2011.

25 Entrevista a Nelsy Galvis, Bogotá, octubre 26 del 2011.

todo regalado. Estas actividades de memoria también cumplen con esa labor. Los esfuerzos para generar ingresos reflejan la búsqueda de la dignidad, que requiere condiciones materiales mínimas, sin las cuales, como lo apunta la Corte, no es posible ejercer la autonomía. Queremos destacar en este punto que las actividades solidarias descritas generan los vínculos de confianza necesarios para actuar como grupo y como grupo buscan recursos para aliviar su situación de pobreza. La siguiente sección describe las actividades de generación de ingresos de las organizaciones estudiadas.

Las actividades de generación de ingresos

La pobreza en la que están sumidas la mayoría de las mujeres desplazadas y sus hogares, con la dificultad para acceder a los modos de producción que conocían antes del desplazamiento, hace que la búsqueda de recursos sea prioridad para la organización de base. La búsqueda de recursos tiene dos frentes principales: la primera es la generación de ingresos a través de los llamados “proyectos”, que es la forma como muchas ayudas llegan a las organizaciones. Los “proyectos” suelen seguir el interés del donante de turno, sea una institución gubernamental o no, y las organizaciones de base deben adaptarse a muchos requisitos para acceder a esos fondos. Por ejemplo, hay proyectos productivos que se traducen en la asistencia para montar pequeñas empresas, proyectos de investigación, proyectos de capacitación, proyectos de recolección de memoria, proyectos de empoderamiento, etc. También hay proyectos puntuales en los que se financia que las organizaciones trabajen por su comunidad en algo específico, por ejemplo, dictar unos talleres de capacitación, y por ello reciben unos pequeños ingresos.

El segundo frente es el de las ayudas directas del Estado, las que a menudo requieren alguna forma de organización. Este requisito puede estar planteado en la ayuda misma (por ejemplo, las ayudas de reforma agraria que requieren la presencia de una organización para entregar la tierra, o los grupos de “mujeres ahorradoras” que se plantean a partir de ahorros programados colectivos). En otras ocasiones, la organización facilita el acceso a un subsidio individual cuyos requisitos son complicados y difícilmente se cumplen sin ayuda, como sucede con los subsidios de vivienda.

De las cuarenta organizaciones de nuestra base de datos, encontramos que 30 de 40 (el 75%) tenían o habían tenido un proyecto con algún financiador externo, ya fuera Gobierno, ONG, cooperación internacional o agencia de Naciones Unidas. El 20% de las entrevistas reportaron que estos esfuerzos habían fracasado, pero lo más frecuente es que los ingresos fueran

escasos e irregulares. Encontramos muchas empresas pequeñas de mujeres desplazadas que a partir de los proyectos producían algunos ingresos: empresas de comida, jabones, artesanías, accesorios y sandalias, cultivos agrícolas, cría de animales, siendo los más comunes la cría de pollos y la confección de prendas y accesorios.

Otra fuente de ingreso son las ayudas del Estado. El 82,5% (33 de 40) de las organizaciones había logrado acceder a las ayudas del Estado, fueran subsidios de vivienda, créditos blandos y ahorro programado, capacitaciones para el mercado laboral, asignación de tierras de reforma agraria, contratación directa o donaciones.

De este grupo, sin duda, el más exitoso en generar ingresos ha sido la Liga de Mujeres Desplazadas, que logró, entre los años 2004 y 2005, combinar ayuda de la cooperación internacional con subsidios para vivienda de interés social y así construir su propio barrio de 98 casas en Turbaco, Bolívar (conocido como la “Ciudad de las Mujeres”). El barrio cuenta con un centro comunitario y las casas están escrituradas a nombre de sus dueñas. Ellas, además, han recibido apoyo de múltiples donantes, como el Programa Mundial de Alimentos, Usaid, Mama Cash, Aecid, la Pastoral Social, NED (National Endowment for Democracy) y el Global Fund for Women.²⁶ Además, han sido exitosas en lograr, por ejemplo, la afiliación al sistema subsidiado de salud, la escolarización de sus hijos y muchas capacitaciones y donaciones para generación de ingresos de diverso tipo. Sin embargo, las mujeres de la Liga siguen abocadas a la pobreza por la falta de ingresos estables. En una encuesta realizada en el 2010, en colaboración con las mujeres de la Liga, encontramos que para hogares en promedio de 5,5 personas, sólo el 3% recibe un salario mínimo o más (\$515.000 en el 2010), y el 15% entre tres cuartos de salario mínimo y un salario mínimo. El resto recibe menos. Los hogares más pobres (27%) declararon recibir menos de \$128.750 pesos al mes (un cuarto de salario mínimo mensual por hogar).²⁷

El caso de la Liga muestra una vez más las enormes dificultades de las organizaciones de mujeres desplazadas para generar ingresos suficientes y estables para que sus miembros puedan subsistir por encima de la línea de pobreza, por no decir de la línea de indigencia. La dificultad, señalada por varios comentaristas (ver, por ejemplo, Gaviria 2013), estriba en la dificultad de las mujeres desplazadas para encontrar empleo formal y así obtener ingresos estables. En este contexto, la representación legal y política

26 Ver: Lemaitre, Sandvik, López, Mosquera y Vargas (2014 a).

27 *Ibidem*.

que también hacen las OMD tiene una doble función: por una parte, hacen llegar los legítimos reclamos de la base a las esferas de poder y, por otra, buscan generar ingresos a través de las órdenes de las cortes, por este medio tienen acceso a recursos disponibles, logran cambios en la política pública y la financiación de proyectos para hacer representación legal y política. La siguiente sección describe estas actividades.

Representación legal y política

Muchas de las organizaciones ya mencionadas hacen algún tipo de representación legal y política, con o sin la intermediación de profesionales. Sin embargo, la representación más visible, y la que involucra grandes litigios o grandes proyectos de cabildeo, se hace con el apoyo de profesionales sea directamente de la organización o como aliados de estas. Si bien encontramos que ninguno de los grandes litigios se haya originado en la organización de base, sí encontramos entusiasmo entre las líderes que entrevistamos por algunos de estos, en especial por el litigio ante la Corte Constitucional, y la idea que esta corporación sí escuchaba sus reclamos. El 72,5% de las 40 organizaciones en nuestra base de datos, es decir, 29, hacen algún tipo de actividad de representación legal. El 67,5% (27 de 40), además, hace alguna representación política, generalmente el cabildeo y representación directa en espacios de toma de decisiones y de participación, como los concejos municipales, las mesas municipales y departamentales de fortalecimiento de población desplazada, los comités de atención a la población desplazada y ahora los comités territoriales de justicia transicional y las mesas de participación de víctimas. En menor medida, algunas mujeres miembros de estas organizaciones se postulan como candidatas a cargos de elección popular o apoyan a algunos candidatos y participan en proselitismo político, marchas o plantones.

El grueso de la actividad legal y política se concentra en lo que llamamos “asistencia paralegal”, que se refiere a la información sobre la ruta a seguir ante distintas agencias gubernamentales, los documentos requeridos y la forma de conseguirlos, los recursos disponibles en las diferentes instancias, y los procedimientos formales e informales a seguir para lograrlos. Ayudan a las personas a llenar formularios, a presentar tutelas y derechos de petición, a hacer seguimiento a sus solicitudes, a llenar formatos para pedir subsidios, a conseguir la documentación, etc. Esto incluye, por ejemplo, ayuda para registrarse como desplazados en el RUPD (ahora RUV para todas las víctimas), para aplicar a Familias en Acción, a la prórroga de la ayuda humanitaria, al Sisben y a los subsidios de vivienda.

Algunas organizaciones, muy pocas, enmarcan su experiencia de desplazamiento como una violación de los derechos humanos, e insisten que el Estado es responsable por violar sus derechos, entonces buscan denunciar lo sucedido y recibir una reparación. A menudo envían correos electrónicos y otros mensajes a sus aliados y colaboradores con información sobre el caso, y si tienen un sitio web publican ahí sus informes. También hacen presencia en espacios de participación donde hacen sus denuncias de los hechos particulares que les han afectado, como, por ejemplo, en audiencia ante la Corte Constitucional, y otras veces entregan informes escritos y participan en la elaboración de informes de derechos humanos. Por ejemplo, la Liga de Mujeres Desplazadas consiguió fondos para hacer una encuesta y un reporte sobre violencia sexual basada en género en el marco del conflicto, y tanto las mujeres del Valle Encantado como las de Narrar para Vivir han sido referenciadas en los informes sobre la guerra del Grupo de Memoria Histórica de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (hoy Centro Nacional de Memoria Histórica).

Es difícil separar los reclamos de derechos de las actividades de generación de ingresos. Casi todas las organizaciones que hacen reclamos de derechos y representación política se preocupan también por la generación de ingresos. Avanzan así con una concepción de la dignidad que requiere de las condiciones materiales para lograrla, condiciones que a menudo los activistas profesionales tienen garantizadas, ya sea porque reciben un salario por su trabajo organizacional, o porque tienen recursos personales y familiares que les permiten no sentir la urgencia de generar recursos para la propia supervivencia y la de sus familias. Pero para muchas líderes de base la preocupación por la subsistencia de la familia es una urgencia diaria que coexiste con el deseo de mejorar las condiciones de vida del grupo al que pertenecen.

Los funcionarios públicos y de cooperación internacional que trabajan con personas desplazadas tienen a menudo dificultades para apreciar la complejidad de la relación entre la subsistencia, los reclamos de derechos y la representación política. En las entrevistas realizadas encontramos a menudo que los funcionarios se sentían decepcionados al descubrir que los y las líderes utilizaban las organizaciones no solamente para representar a un grupo sino para conseguir ingresos para ellos y sus familias en cuanto individuos. Este es un reto permanente y genera a menudo tensiones entre las mujeres de base y los activistas y funcionarios profesionales. Sin embargo, reconocer esta dimensión de la organización de base requiere, además, que los funcionarios consideren que la preocupación por la subsistencia es un reclamo político, y utilizar a la organización de base para subsistir no es ser

apolítico, ya que este uso conlleva implícitamente una dimensión política de crítica al sistema político y económico. Esto es cierto incluso cuando, además, se incurre en conductas engañosas, excepto en el caso infrecuente en que la líder que actúa de esta manera no sea una persona en situación de pobreza sino una verdadera empresaria del engaño. La crítica al sistema la encontramos en la justificación que hacen las líderes de su búsqueda de recursos para su grupo familiar, que se enmarca dentro de un rechazo a un sistema político y económico que no les permite vivir dignamente sin estar abocadas al permanente “rebusque”.

Además, en nuestra experiencia, la búsqueda de recursos coexiste con naturalidad con preocupaciones que no son del todo capturadas por la supervivencia, como son las preocupaciones por la memoria, la justicia, el respeto y el reconocimiento. Lo uno no excluye lo otro necesariamente.

Pero la complejidad de las OMD va más allá de la coexistencia de las actividades de solidaridad, generación de ingresos y representación legal y política. Se refleja también en la dificultad para definir fácilmente quiénes componen las OMD. Por una parte, la identificación como mujeres desplazadas es a menudo coexistente con otras identidades. Algunas OMD, por ejemplo, tienen miembros del sexo masculino o miembros que no son desplazados sino vecinos de los desplazados. A veces el modelo de organización parece ser el del barrio, y el nombre de mujeres desplazadas corresponde más a las prioridades de la financiación que a sus dinámicas reales. Recientemente también se ha cambiado el nombre de desplazadas por el de víctimas del desplazamiento forzado, o simplemente víctimas, en respuesta a las prioridades estatales después de la adopción de la Ley de Víctimas. Otras complicaciones en la descripción de las OMD son las diferencias en tamaño, educación de sus miembros y líderes. La siguiente sección describe estas múltiples complejidades a partir de la pregunta: ¿quiénes componen las organizaciones de base de mujeres desplazadas?

Composición de las organizaciones de base de mujeres desplazadas (OMD)

Para responder a la pregunta “¿quiénes componen las OMD?” indagamos en dos dimensiones. La primera es la de la autoidentificación de las mujeres, y la segunda es la que corresponde al liderazgo y membresía de la organización. En cuanto a la identificación, como ya mencionamos, encontramos OMD que incluyen hombres y OMD que incluyen mujeres llamadas “vulnerables” que no han sido desplazadas, lo cual demuestra las

identidades múltiples de las OMD. Y en cuanto al liderazgo y membresía, encontramos grandes diferencias en tamaño y formación de las líderes, lo cual denominamos tamaños variables. A continuación se describen estas variaciones en identidades y tamaños.

Identidades múltiples

A pesar de que a menudo se reúnen bajo la identidad común de “mujeres desplazadas”, hay una enorme diversidad entre los miembros de las OMD, diversidad que incluye las múltiples identidades a partir de las cuales se organizan, tanto como las muchas composiciones posibles en términos de membresía. Identificamos que si bien la mayoría de las organizaciones anuncian su identidad en el nombre, el tema de la composición real de la organización (en términos de lideresas y beneficiarias, y las relaciones entre ambas) es más difícil de determinar.

La primera dificultad radica en que las mujeres desplazadas no siempre consideran esta su identidad primaria, sin embargo, las organizaciones que estudiamos están lideradas por mujeres desplazadas y compuestas en su mayoría por mujeres desplazadas. Registramos la presencia de cuatro formas principales de identificación entre las organizaciones *distintas* a la de “mujeres desplazadas”, y a menudo se trataba de identidades “adicionales” a la de mujer desplazada. Estas son: la identidad como “mixtas”, la identidad barrial o veredal, la identidad racial o étnica y la nueva identidad de víctima.

Once de las cuarenta organizaciones en nuestra base de datos (el 27,5%) eran organizaciones lideradas por mujeres desplazadas, pero que en la entrevista informaron que se consideraban organizaciones “mixtas”. Con ello querían decir dos cosas: o eran organizaciones donde también había hombres o eran organizaciones que incluían tanto desplazados como población pobre de los sitios de recepción, identificada como población “vulnerable” o “receptora”. La presencia de hombres en organizaciones de mujeres y de población vulnerable no desplazada en organizaciones de desplazados es un fenómeno bastante común, que surge de las relaciones afectivas entre las personas, por su proximidad familiar (hombres) y física (vecinos). Allí parecía primar la identificación con el barrio o vereda. En estos casos se les incluye en la OMD sin que por ello cambien el nombre o la identificación de la organización como una OMD.

Por otro lado, sólo una de las cuarenta organizaciones de nuestra base de datos es una organización que se autodenomina como étnica: la Fuerza de Mujeres Wayúu, que al recibir amenazas, y el consiguiente

desplazamiento de algunas de sus miembros, adicionaron la gestión de la atención de la población desplazada a sus actividades habituales de formación, denuncia de violaciones de derechos humanos y resistencia. Ello a pesar del impacto desproporcionado del desplazamiento sobre las minorías étnicas, y de la presencia de mujeres indígenas y afro en muchas de las organizaciones que estudiamos. También encontramos que el tema del desplazamiento de *mujeres* de las minorías étnicas en general desaparece dentro de la organización étnica mayor, y se plantea sólo como desplazamiento afro o desplazamiento indígena. Este fenómeno se documenta en un anterior estudio de caso de esta serie, donde se incluye el caso del Consejo Nacional de Mujer Indígena de la ONIC (Ochoa 2014), una de las pocas organizaciones étnicas exclusivamente femenina, en donde si bien se trabaja el tema del desplazamiento, no se hace desde la identidad de mujeres desplazadas sino como mujeres indígenas.

Por último, encontramos también, sin que lo hayamos podido cuantificar, la tendencia entre las organizaciones de cambiar su identificación de mujeres desplazadas al de mujeres víctimas, como respuesta al surgimiento del marco legal de la justicia transicional, y la disponibilidad de la identidad de víctimas. Así, fuimos testigo de la forma como, con la adopción de la Ley 1448 de 2011, muchas organizaciones se definieron a la sombra de la ley como víctimas, cambiando los nombres, creando organizaciones nuevas o ingresando la nueva identidad en el viejo nombre, como el cambio de “desplazados” a “víctimas del desplazamiento forzado”.

La segunda dificultad para identificar claramente quiénes componen las OMD es la existencia de tamaños y liderazgos variables, de manera que si bien sobre papel todas aparecen como equivalentes, en la práctica hay enormes diferencias en número de miembros y en el nivel educativo de sus líderes. Algunas organizaciones son casi que unipersonales, y detrás de un gran nombre hay sólo una líder y dos o tres personas de su entera confianza. Otras organizaciones tienen más de cien mujeres miembros, organizadas en diversas actividades. La mayor parte tiene entre veinte y cincuenta miembros, y el número exacto es difícil de establecer, ya que las mujeres entran y salen de las OMD con cierta frecuencia. La siguiente sección analiza los tamaños y liderazgos variables de la OMD.

Tamaños y liderazgos variables

Un primer criterio para caracterizar el tamaño de las OMD es la membresía reportada por sus líderes en las entrevistas. Las clasificamos como

OMD pequeñas (de 1 a 5 miembros), medianas (de 6 a 20), grandes (de 21 a 90) y muy grandes (de más de 90). En nuestra base de datos, la mayoría eran medianas (17 de 40) o grandes (19 de 40), sólo una era pequeña y sólo tres eran muy grandes. Sin embargo, consideramos que la manera misma de recoger la información, a partir de organizaciones que tienen algún tipo de visibilidad entre los funcionarios públicos (por las reuniones y audiencias y otros espacios de participación) y entre las líderes (por la búsqueda de voz a voz), crea un sesgo contra las organizaciones pequeñas.

Un segundo criterio que consideramos importante para la caracterización es la identificación de las que tienen miembros profesionales. El 20% de las organizaciones, ocho de cuarenta, tienen algún miembro con formación profesional. Sin embargo, no encontramos una diferencia sustancial entre las organizaciones que tenían miembros profesionales y las que no —quizá para ello tendríamos que tener una muestra más grande—. Lo que sí nos muestra el análisis cualitativo de entrevistas y observaciones es que la formación profesional brinda un mayor estatus al interior del grupo y frente a los funcionarios.

Los datos cualitativos también muestran que la formación como líderes no se refleja exclusivamente por la obtención de un título profesional: de hecho, muchas líderes tenían una extensa formación como activistas en movimientos sociales o incluso habían tenido cargos comunitarios que les implicaba tener contacto con la comunidad, desde los cuales trasladaban discursos y experiencia a las organizaciones de desplazados, y no necesariamente eran profesionales. Así encontramos líderes que venían de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), de Juntas de Acción Comunal, de organizaciones étnicas y algunas pocas del feminismo o de movimientos de mujeres. También encontramos líderes que eran maestras, enfermeras, inspectoras de policía y concejales antes de su desplazamiento. Esto tiene un impacto directo en el tipo de discursos que manejan, pero el mayor impacto de tener miembros muy capacitados en la organización está en la capacidad de representación legal y política, que se da cuando algún miembro es profesional o tiene amplia experiencia en el trabajo con comunidades de base.

A pesar de estas múltiples diferencias encontramos un sorprendente común denominador: la mitad —veinte de cuarenta— de las líderes de las OMD que estudiamos había recibido amenazas después del desplazamiento. Las amenazas afectaban no solamente a las mujeres que las recibían, sino a la organización como grupo y a sus familias, que se sentían intimidadas. En la siguiente sección se examina la inseguridad como factor común de las OMD.

La inseguridad como factor común

Al iniciar el estudio sabíamos que las mujeres desplazadas que entrevistamos tendrían en común la experiencia del desplazamiento, es decir, de su expulsión por la violencia, y de crímenes adicionales en contra suya y de sus familiares y conocidos. Entonces suponíamos que la inseguridad era parte de su pasado, y que al escapar al conflicto armado, refugiándose en un lugar seguro, habrían ganado en seguridad lo que perdieron en bienes materiales. Sin embargo esto no es cierto: por el contrario, la inseguridad relacionada con el conflicto armado las sigue a los lugares de recepción y, como ya mencionamos, de las líderes de cuarenta organizaciones seleccionadas para el estudio a profundidad, veinte habían recibido amenazas.

La presencia de amenazas es confirmada por los informes de derechos humanos sobre los activistas comunitarios en general y las líderes de población desplazada en particular. Por ejemplo, la relatora especial de Naciones Unidas sobre la situación de defensores de derechos humanos, que visitó Colombia en el 2009, informó sobre las numerosas amenazas y atentados contra las defensoras de derechos humanos.²⁸ Esta misma situación fue reportada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el 2012.²⁹

Ante las amenazas generalizadas, la Corte Constitucional, en su Auto 098 de 2013, adoptó una “presunción de riesgo extraordinario de género”, considerando que las mujeres líderes de población desplazada, por razones de su género y de su trabajo, son especialmente susceptibles de ser atacadas. En palabras de la Corte: “[las líderes de población desplazada] por cuanto su condición femenina, aunada a las labores que desempeñan, las hace especialmente susceptibles de sufrir múltiples, reiterados y escalonados ataques de violencia y persecuciones”.³⁰

Los problemas de seguridad de las líderes de organizaciones desplazadas son de diverso tipo y con frecuencia son serios. De las veinte mujeres que tenían problemas de seguridad, seis fueron objeto de amenazas de muerte o viven con el riesgo latente de ser expulsadas del territorio en el que habitan. Dos habían sido objeto de atentados, además de amenazas; nueve

28 Consejo de Derechos Humanos, Naciones Unidas (2010).

29 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2011).

30 Corte Constitucional, Auto 098 de 2013, p. 23. Para sustentar esta conclusión, la Corte cita numerosos estudios de derechos humanos, incluyendo informes a la Corte de la Mesa de Seguimiento del Auto 092, una red de ONG dedicada a supervisar el cumplimiento de las órdenes de la Corte Constitucional en lo referente a las mujeres desplazadas.

habían pedido medidas de protección al Gobierno y, de estas, cinco efectivamente obtuvieron las medidas; y en el transcurso de nuestra investigación, una decidió huir a un país vecino, al considerar que esta era la única medida de protección efectiva a la que podían acceder ella y su familia, dada la gravedad e inminencia de las amenazas recibidas. En ningún caso se había abierto investigación sobre la procedencia de las amenazas y los atentados a estas líderes.

En nuestras entrevistas a funcionarios públicos, así como en el seguimiento a las relaciones entre las OMD y diferentes instituciones del Estado, encontramos a menudo la sospecha de que las amenazas eran autofabricadas. La relatora de Naciones Unidas para las y los defensores de derechos humanos también reporta este tipo de versiones de los funcionarios: “Algunas autoridades han acusado a los defensores de enviarse las amenazas a sí mismos. La Relatora Especial considera que esas acusaciones constituyen una falta de respeto a la labor de los defensores y cree que se debe poner fin a ellas” (Consejo de Derechos Humanos 2010:7).³¹ La supuesta razón para autoamenazarse son los beneficios de la atención del Estado a través de medidas de protección.

Sin embargo, el análisis de las ventajas que surgen de una amenaza falsa nos lleva a concluir que la autofabricación de amenazas y atentados, sin descartar que ocurra aisladamente, no es común, pues no sería una conducta racional para las líderes de OMD: primero, porque los recursos que se reciben por esta vía son exiguos y consisten en el mejor de los casos en un celular con minutos, guardaespaldas y automóviles para desplazarse, que obviamente no resuelven las urgencias familiares y en ocasiones agregan nuevas personas a la olla comunitaria, ya que a menudo las mujeres de base invitan a los guardaespaldas y policías que las cuidan a comer en sus casas. Además, los guardaespaldas y automóviles benefician en especial a los profesionales de clase media, pero son relativamente inútiles para las mujeres de base, pues generan incomodidades, celos y señalamientos al interior de la comunidad. El proceso de solicitud es, además, percibido como intimidante y humillante por la mayoría de las mujeres de base.

Queda abierta la posibilidad, también reportada por los funcionarios y por algunos profesionales de ONG, que algunos de los líderes desplazados, hombres y mujeres, se amenazan los unos a los otros. Este rumor, como tantos otros similares, es comprensible dentro de lo que Stathis Kalyvas (2006) llama “la lógica de la violencia en la guerra civil”. Este tipo

31 Consejo de Derechos Humanos, Naciones Unidas (2010).

de guerra, que incluye la guerra insurgente y contrainsurgente que sucede en Colombia, involucra a los civiles como informantes y aliados de uno u otro bando. Además, tiene como corolario la legitimación del recurso de la violencia y de la amenaza de la misma como parte del repertorio para resolver conflictos entre familias y al interior de grupos sociales. Así, el conflicto tiene una dimensión poco documentada de destrucción de la confianza y la posibilidad de la vida en comunidad. Parte de este efecto de erosión de la civilidad en la sociedad civil es probablemente recurrir a acciones violentas, incluyendo el reclutamiento de actores armados, para resolver conflictos entre las comunidades y entre las familias.

Además de la autoamenaza, y de las amenazas entre líderes, existe una tercera posibilidad. Si bien poco se admite entre los funcionarios públicos, es la posibilidad que proponen muchos líderes y se trata que sean los actores armados ilegales o las fuerzas de seguridad del Estado (como se ha visto en el escándalo del DAS, por ejemplo) los autores de tales amenazas.

Sin embargo y a pesar de múltiples rumores, el origen de estas amenazas y atentados no es claro en este momento en Colombia. Los diversos informes de derechos humanos y pronunciamientos gubernamentales, de la Corte Constitucional y de los organismos internacionales no son claros respecto a su origen, si bien señalan tanto a los actores armados ilegales como a la fuerza pública. El informe de la relatora de Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de derechos humanos en Colombia hace un vínculo entre la política de seguridad democrática del Gobierno de Álvaro Uribe y la estigmatización, vigilancia ilegal y detenciones arbitrarias de las y los defensores de derechos humanos (Consejo de Derechos Humanos 2010).³² En cuanto a las amenazas y panfletos anónimos, el informe dice que no hay investigaciones concluyentes. También reporta que hay numerosas

32 “Se mostraron a la Relatora Especial grabaciones en video de declaraciones públicas hechas por el Presidente de Colombia en que se presentaba a los defensores de los derechos humanos como cómplices de grupos terroristas o guerrilleros. Además, a principios del 2008, uno de los asesores presidenciales, José Obdulio Gaviria, acusó públicamente a los defensores de los derechos humanos que participaban en una manifestación política de prestar apoyo a las FARC. La Policía Judicial, el Ejército y las dependencias regionales de la Fiscalía General hicieron supuestamente declaraciones análogas. La Relatora Especial considera que todas esas declaraciones son extremadamente preocupantes. Como se indicó en la declaración hecha por el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias al finalizar su visita a Colombia el 18 de junio del 2009, esas declaraciones conllevaron que los defensores de los derechos humanos y sus familias corrieran grave riesgo de sufrir amenazas y represalias de grupos armados, como en el caso mencionado anteriormente del Sr. Morris. La Relatora Especial afirma que esas declaraciones claramente contradicen la Directiva Presidencial No. 7 de 1999 y la Directiva del Ministerio de Defensa No. 9 de 2003, en las que se dan instrucciones a los funcionarios públicos para que respeten a los defensores de los derechos humanos y su labor” (Consejo de Derechos Humanos 2010:11).

denuncias de hostigamientos, amenazas y ataques a las y los defensores de derechos humanos por parte de los grupos armados ilegales. Los demás informes reseñados para este trabajo establecen también la responsabilidad de los grupos armados ilegales: para la Corte Constitucional, por ejemplo, en su Auto 098 de 2013, los “actores armados ilegales” son los responsables de la situación de inseguridad, haciendo eco también al informe del Programa Presidencial de Derechos Humanos (2010). La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a su vez, reproduce la explicación de la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia al documentar los asesinatos de lideresas de desplazados en Cauca, Sucre y la región del Urabá, según la cual la responsabilidad es atribuible al Estado y a los actores armados ilegales: “[...] agentes del Estado, miembros de grupos paramilitares postdesmovilización e integrantes de las FARC-EP y del Ejército de Liberación Nacional (ELN)”.³³ Además, vincula a los grupos neoparamilitares con las amenazas y los panfletos intimidatorios (CIDH 2011).

Si bien no hay claridad sobre los autores en casos específicos, y a pesar que las denuncias generales culpan al Estado y a todos los actores armados ilegales, la amenaza es algo cotidiano. Una organización dedicada a monitorear la seguridad de las y los defensores de derechos humanos en Colombia, la ONG Somos Defensores (2013), publicó cifras sobre la cantidad de agresiones y su origen. En el 2013, según esta organización, 366 defensoras y defensores fueron víctimas de agresiones y, de forma genérica, 185 organizaciones sociales y de derechos humanos también fueron agredidas. La mayor parte de las agresiones (209) fueron amenazas, 78 fueron asesinatos, en su mayoría, de acuerdo con la ONG, personas humildes asesinadas en sus casas por arma de fuego. De los presuntos responsables de estas agresiones, el 50% son grupos paramilitares, el 33%, desconocidos, el 14%, fuerzas de seguridad y el 3%, la guerrilla. Sin embargo, es importante anotar que —si bien la ONG Somos Defensores no hace este análisis—, de todos los presuntos responsables, son las fuerzas de seguridad del Estado las que tienen mayor interés en ocultar sus actos, mientras que en general los actores arma-

33 La CIDH (2011) cita los siguientes documentos como fuentes: Asamblea General de la ONU, Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los Derechos Humanos en Colombia, A/HRC/16/22, 3 de febrero del 2011, párr. 11; CIDH, Informe Anual 2010, Capítulo IV Colombia, párr. 199; CIDH, Audiencia sobre la situación de defensores y defensoras de derechos humanos en Colombia e implementación de medidas cautelares, 140° periodo ordinario de sesiones, 28 de octubre del 2010; CIDH, Comunicado de Prensa 59/11, CIDH condena asesinato de defensora y expresa preocupación por nuevas amenazas a defensoras y defensores de derechos humanos en Colombia, Washington D.C., 20 de junio del 2011.

dos ilegales recurren al terrorismo y buscan dar a conocer su potencial intimidatorio, muy reducido en número y recursos frente al de la fuerza pública.

Por último, es fundamental reflexionar sobre las causas de dichas amenazas y agresiones a las OMD. La Corte Constitucional (Auto 098 de 2013), el Programa Presidencial de Derechos Humanos (2011) y la relatora de Naciones Unidas (2010) consideran que las líderes de población desplazada son amenazadas tanto por su trabajo como por su género. Son amenazadas por su trabajo en cuanto líderes sociales al ser estigmatizadas como aliadas de la guerrilla y/o enemigas del Gobierno, pero también son estigmatizadas en cuanto mujeres por no comportarse de acuerdo con los roles tradicionales de sumisión y pasividad. Estas razones se reflejan en los múltiples panfletos y amenazas que señalan a las líderes desplazadas como cómplices de la guerrilla y enemigas del Gobierno y que al mismo tiempo las señalan de prostitutas y lesbianas, y/o las amenazan con castigos y humillaciones sexuales.

Estas situaciones, sin duda ciertas, dejan por fuera análisis más complejos sobre el costo de la guerra en el tejido social, y el control social del crimen organizado a nivel local. Así, por ejemplo, no se incluye la incapacidad del Estado para mediar de forma pacífica los conflictos sociales, por su debilidad o ausencia, o la erosión de los valores cívicos de convivencia después de muchos años de conflicto armado. La falta de mediación en los conflictos comunitarios y la erosión de los valores cívicos también permiten y propician las amenazas y agresiones entre los miembros de las mismas comunidades y familias, agregando a la confusión sobre el origen de las amenazas y sus causas.

Otra fuente de inseguridad poco analizada es el control social territorial del crimen organizado, por ejemplo, de los microexpendedores de droga en las zonas deprimidas de ciudades grandes e intermedias que buscan controlar a la población local, o los traficantes de drogas que intentan controlar a la población en las rutas de tráfico. Para ambos tipos de traficantes de drogas es incómoda la presencia de los líderes sociales, como también lo es para los políticos corruptos y para las actividades de los actores ilegales dedicados a la extracción de rentas tanto de las instituciones públicas como de la extorsión a comerciantes. Estos actores, además, suelen imponer normas patriarcales para el comportamiento femenino.

La inseguridad, de múltiples causas y orígenes, amedrenta a muchas líderes, las obliga a cambiar su forma de trabajar y a adoptar un bajo perfil y también diezma la pertenencia a organizaciones sociales de desplazados. Algunas de las mujeres que entrevistamos habían sido desplazadas como

consecuencia de su presencia en la comunidad como líderes. Otras decidían dejar de aparecer en espacios públicos y de hacer reclamos sobre temas peligrosos. En todo caso, usualmente encontraban formas de organizarse y resistir.

Frente a las distintas violencias, las OMD han reclamado el derecho a la dignidad en cuanto a poder vivir sin humillaciones, y claramente las constantes amenazas y estigmatización son una forma terrible de humillación. Una de las razones detrás del surgimiento del movimiento nacional de víctimas, del cual hacen parte las organizaciones de mujeres desplazadas, fue siempre resistir a la estigmatización de su trabajo como una forma de colaboración con los actores armados, en especial con la guerrilla. Con ello se espera disminuir la violencia que viene de esa asociación. También, en el caso de las mujeres, que han tenido una presencia importante en el movimiento, ha sido la forma de reclamar su derecho a ser líderes, para resistir la violencia del control social patriarcal.

¿Cómo ha respondido el Estado a las necesidades y problemas de las mujeres desplazadas organizadas? Esta es la pregunta que ocupa la siguiente sección de este texto. Como hemos expresado, consideramos que la principal preocupación de las OMD estudiadas es la superación de las circunstancias de pobreza. Sin embargo, es una preocupación que no se puede caracterizar como la simple búsqueda de recursos, pues en el proceso se encuentra involucrada la dignidad de las personas, entendida como la posibilidad de vivir sin humillaciones, vivir como se quiere y vivir bien, en unas circunstancias materiales que garanticen por lo menos unos niveles básicos de alimentación, albergue, acceso a salud, educación y servicios públicos domiciliarios, entre otros. En las actividades de las OMD vemos cómo se entretajan estas diversas aspiraciones: las actividades de solidaridad generan los lazos afectivos que permiten la cooperación en actividades económicas y los reclamos de derechos incluyen tanto reclamos de justicia por los daños pasados como reclamos de bienestar en el presente. La pregunta es, como acabamos de plantear, ¿cómo responde el Estado a estas necesidades complejas? A continuación haremos un breve análisis de los programas y las políticas que desde el nivel nacional responden a las demandas de las mujeres desplazadas, y de los marcos institucionales dentro de los cuales reclaman sus derechos.

Las OMD frente a una política pública cambiante

La pregunta por la respuesta del Estado a las necesidades complejas de las mujeres desplazadas nos lleva a analizar el surgimiento del marco

legal de justicia transicional enfocado en las víctimas, en cuanto a lo que puede significar para la principal aspiración de las OMD: el goce del derecho a una vida digna, en su dimensión de vivir no sólo sin humillaciones y en libertad, sino también tener unas condiciones mínimas de subsistencia, es decir, “vivir bien”. El análisis se hace a partir de las políticas y programas asumidos por el Gobierno Nacional para las mujeres víctimas del desplazamiento forzado. Comenzaremos con la descripción de los cambios producidos por el surgimiento del nuevo marco institucional con la Ley de Víctimas, para luego analizar tanto las medidas de asistencia y reparaciones para las víctimas como las políticas generales de generación de empleo e ingresos.

Cambios institucionales en el periodo 2010-2014

Las entrevistas en las que basamos este informe se realizaron en un periodo de grandes transformaciones en las leyes aplicables y en las instituciones responsables de dar respuesta al desplazamiento forzado. Empezamos la investigación a finales del 2010, y en ese momento y en el 2011 fuimos testigo de la discusión del Proyecto de Ley de Víctimas y Restitución de Tierras y de la aprobación de la Ley 1448 de 2011. Ello nos permitió observar la socialización de esta ley, la formulación, expedición y socialización del decreto reglamentario (Decreto 4800 del 2011), así como la formulación y expedición de los decretos ley para las comunidades étnicas. Al mismo tiempo, igual que las mujeres que entrevistamos, fuimos testigo de importantes cambios institucionales, como la desaparición de Acción Social y la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, que habían sido creadas por la Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005). Sus funciones y otras nuevas fueron asumidas por tres entidades creadas a partir de la Ley de Víctimas (Ley 1448 de 2011): primero, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), adscrita³⁴ al nuevo Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, segundo, la Unidad de Restitución de Tierras, adscrita al Ministerio de Agricultura y, tercero, la nueva Unidad Nacional de Protección, adscrita al Ministerio del Interior. A raíz de estos cambios, el anterior Registro Único de Población Desplazada

34 En el derecho público colombiano, una entidad pública adscrita a un ministerio o departamento administrativo es una entidad con cierta independencia, pero jerárquicamente debajo del ministerio o departamento del cual depende. Por lo general, estas entidades no tienen personería jurídica ni presupuesto autónomo como sí tienen las entidades vinculadas, pero el grado de independencia debe mirarse caso por caso. En el tema que nos ocupa, tanto la UARIV como la Unidad de Tierras tienen personería jurídica y presupuesto propio (decretos 4802 y 4801 de 2011).

migró al nuevo Registro Único de Víctimas, administrado por la UARIV. Otro cambio importante se tradujo en que el Grupo de Memoria Histórica (GMH), también creado por la Ley de Justicia y Paz, se convirtió a raíz de la Ley de Víctimas en una entidad autónoma (con presupuesto), el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), y como tal ha realizado también proyectos con las OMD, en cuanto víctimas sobrevivientes del conflicto armado. Nuestro proyecto también fue contemporáneo a la publicación de nuevos informes del CNMH, que brindaron datos nuevos para nuestra investigación (GMM 2010 y 2011; CNMH 2012 y 2013), y que de forma explícita, difundida ampliamente por los medios de comunicación, se referían a los desplazados como víctimas del conflicto armado.

Estas y otras transformaciones institucionales importantes afectaron los espacios de representación de las víctimas y de los funcionarios públicos con los cuales deliberaban. A nivel nacional, el CNAIPD (Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada) se convirtió en el Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a las Víctimas, con las mismas funciones (Decreto 0790 de 2012). Esta transformación bajó a lo local: los comités (distritales, municipales, departamentales) de atención a población desplazada se convirtieron en los comités territoriales de justicia transicional; las mesas (distritales, municipales, departamentales) de fortalecimiento a las organizaciones de población desplazada, en las mesas (distritales, municipales, departamentales) de víctimas, y la Mesa Nacional de Fortalecimiento a las Organizaciones de Población Desplazada, en la Mesa Nacional de Víctimas.

Agudizando el efecto de inestabilidad producida por los cambios señalados, se eligieron nuevos representantes de la población desplazada para los espacios que requerían la participación de estos (las diversas mesas y comités). En el caso de la Mesa Nacional de Víctimas se realizó un agitado proceso de transición, que incluyó la elaboración e implementación de un protocolo para la participación de las víctimas en este nivel (resoluciones 388 de 2013 y 588 de 2013 de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas).

Toda esta nueva institucionalidad forma parte del nuevo sector de la Inclusión Social y la Reconciliación, liderado por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) y del que hacen parte el ICBF, el CNMH, la ANSPE, la UARIV y la Unidad de Consolidación Territorial. Adicionalmente, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (Prosperidad para Todos) se han formulado y aprobado varios documentos Conpes que tienen como objetivo mejorar la situación de las mujeres

desplazadas, como son los documentos Conpes 3784 de 2013,³⁵ 161 de 2013,³⁶ 3726 de 2012³⁷ y 3712 de 2011.³⁸ Los documentos Conpes mencionados coexisten además con la Política Nacional de Derechos Humanos (“De la violencia a la sociedad de los derechos: propuesta de política integral de derechos humanos, 2014-2034”), coordinada por la Vicepresidencia de la República. Estos documentos de políticas, en principio, dirigen la planeación y ejecución de los proyectos que llegan a las mujeres desplazadas, es decir, determinan los recursos públicos a los que pueden acceder y los programas de los que pueden ser beneficiarias.

Además de la nueva institucionalidad nacional, y de la adopción de nuevas políticas nacionales, durante el tiempo de observación hubo otros cambios importantes a nivel local. En el año 2011 tuvieron lugar las elecciones locales (alcaldes y gobernadores), entonces el 2012 inició con nuevos gobiernos municipales y departamentales, los cuales adoptaron nuevas políticas y programas y tuvieron que implementar el nuevo marco normativo de atención y reparación a las víctimas.

Otro cambio que afectó a las mujeres desplazadas fue el cierre de algunas de las oficinas de terreno de Acnur, como las de la Costa Atlántica y Barrancabermeja, dada la movilización de recursos a otras zonas del mundo donde los desplazamientos forzados recientes se han incrementado.³⁹ A nivel local, afectando directamente a las OMD, se dio la transición de los PIU (Planes Integrales Únicos) para población desplazada a los PAT (Planes de Acción Territorial) para las víctimas, con los nuevos comités ya señalados. Las OMD debían adaptarse a estas transformaciones para seguir siendo interlocutores del Estado y pedir ayuda para sus proyectos.

El proceso de paz con la guerrilla de las FARC y la persistencia de los procesos de la desmovilización de los paramilitares también tuvieron efectos sobre las OMD. El inicio de los diálogos de paz con las FARC en La Habana y la

35 “Lineamientos de política para la prevención de riesgos, la protección y garantía de los derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado”.

36 “Equidad de género para las mujeres”.

37 “Lineamientos, plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismo de seguimiento para el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas”.

38 “Plan de sostenibilidad para la financiación de la Ley 1448 de 2011”.

39 De acuerdo con el informe anual del IDMC-NRC (2014:2,10), Colombia dejó de ser el país con el mayor número de personas desplazadas del mundo. Ahora ese puesto lo ocupa Siria, con 6'500.000 de personas desplazadas. Ese país, junto con la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, Nigeria y Sudán, acumulan el 78% de los recientes desplazamientos en el mundo. Se debe aclarar que Colombia sigue teniendo un número significativo de personas desplazadas (es el segundo país del mundo con mayor número de personas desplazadas). No obstante, los desplazamientos recientes son significativamente inferiores a los reportados en los mencionados países africanos y en Siria, donde el conflicto armado se ha agravado.

adopción del llamado Marco Jurídico para la Paz, que reformó la Constitución Nacional, también fueron importantes, en especial porque crearon la expectativa de nuevas y radicales transformaciones a nivel local y desviaron la atención nacional de la suerte de los desplazados.

En medio de todos estos cambios, como investigadoras enfrentamos una y otra vez la misma pregunta: ¿Los programas y políticas del Estado corresponden a los intereses de las OMD que estamos estudiando? El tránsito a la Ley de Víctimas despertó muchas inquietudes. No teníamos claro si la transición beneficiaría o no a las OMD: por una parte, por lo menos sobre el papel, parecía que el marco legal del desplazamiento, y en especial del litigio estructural seguido por la Corte Constitucional, ofrecía mayores alivios de pobreza que el nuevo marco legal. En particular había desaparecido la referencia a la estabilización socioeconómica como el principal objetivo de la intervención estatal, después de la atención de emergencia. Este cambio nos parecía significativo pues, para las líderes más avezadas, esta referencia a la estabilización socioeconómica justificaba sus reclamos y enmarcaba la persistencia de la pobreza como una situación injusta. Si había desaparecido este marco de referencia, ¿qué pasaría con las mujeres desplazadas?

Y el panorama se hacía menos claro a medida que se creaban las nuevas instituciones y estas adoptaban las políticas y programas correspondientes. Muchas de las viejas políticas y programas parecían continuar con nuevos nombres. Incluso en términos de representación, las líderes que venían representando a la población desplazada a nivel local se habían adaptado a los nuevos espacios de representación y se llamaban a sí mismas víctimas. El mayor impacto en la vida de las OMD parecía provenir de la posibilidad de la reparación que ahora se abría a través de la UARIV, un dinero concreto en lugar de la expectativa de surtir un trámite engorroso para intentar el reconocimiento de la indemnización administrativa, prevista en el Decreto 1290 de 2008, a la que muy pocos desplazados habían accedido.

La reparación de las víctimas como solución a la pobreza

Tradicionalmente los desplazados, como otras víctimas, pueden demandar al Estado colombiano por medio de una acción judicial ante la jurisdicción contencioso administrativa. Esta demanda se basa en la responsabilidad extracontractual del Estado cuando su acción u omisión ha generado unos daños concretos, y el monto al que acceden las víctimas, si el fallo es a su favor, varía según las circunstancias pero puede ser bastante alto. Sin embargo, es una vía que pocas personas escogen, puesto que requiere

tanto del acompañamiento de abogados expertos como de exigencias probatorias significativas. Para la mayoría de las víctimas la posibilidad de una reparación no se encuentra por la vía judicial sino por la vía administrativa, es decir, directamente ante la rama ejecutiva y sin intermediación de un juez. En la vía administrativa no hay que probar que el Estado es responsable, la indemnización se basa en el principio de subsidiaridad frente a la responsabilidad de los actores armados ilegales, incluyendo los grupos de narcotraficantes y otras organizaciones criminales.

La reparación administrativa se contempla como un único pago por un monto limitado por la ley, al cual se le deducen los subsidios entregados a las personas desplazadas a título de reparación (por ejemplo, el de vivienda). El monto máximo está fijado en el Decreto 4800 de 2011, que reglamenta la Ley de Víctimas: en su artículo 149 dice que independientemente de la estimación del monto para cada caso particular, la UARIV puede reconocer una indemnización por desplazamiento forzado hasta de diecisiete salarios mínimos mensuales legales. Si hay más violaciones de derechos, las personas desplazadas pueden acumular una reparación administrativa hasta por cuarenta salarios mínimos legales mensuales. Con el salario mínimo del 2014, que es de \$616.000 pesos, quiere decir que a un desplazado se le puede reconocer una indemnización de \$10'472.000 pesos, acumulables con otros hechos de que haya sido víctima hasta la suma de \$24'640.000 pesos. Las reparaciones son individuales de manera que la reparación de cada hogar depende del número de miembros afectados. A estos montos, como dijimos, se les restan los subsidios entregados por el Estado a título de reparación, por ejemplo, el subsidio de vivienda. Además, los beneficiarios deben elaborar unos planes de inversión de este dinero (planes de asistencia y reparación individual) y reciben asistencia en ese sentido.

Entonces en nuestro análisis se presenta una disyuntiva que se puede formular de la siguiente manera: en teoría, antes de la Ley de Víctimas, el fin de la intervención estatal era la estabilización socioeconómica, entonces esta parecería ser superior a la entrega de un monto fijo (la reparación, que por definición podría o no resultar en la deseada superación de la pobreza). Sin embargo, en la práctica, las ayudas de estabilización socioeconómica habían resultado insuficientes y el problema de la pobreza persistía. Ante esta ineficacia se podría pensar que, quizá, la reparación actual se traduce en un alivio más efectivo. En ese sentido, la UARIV anota en su informe de gestión del 2013 que en ese año se construyeron y acompañaron 137.907 planes de asistencia y reparación individual, planes que incluían la generación de ingresos. También informa que a 31 de diciembre del 2013 colocó 89.005

giros de indemnizaciones a víctimas por hechos diferentes al desplazamiento, por un monto de \$561'297.000 de pesos, y que 8.981 hogares fueron indemnizados por desplazamiento forzado con un total de \$44'007.000 de pesos, lo cual da un promedio de \$49'000.000 de pesos por hogar.⁴⁰

Además de estos montos, la generación de ingresos figura en la Ley de Víctimas tanto como asistencia y atención y como medida de reparación integral. Sin embargo, esto genera confusión frente a las instituciones responsables: no es claro si para el Gobierno la generación de ingresos es responsabilidad principal de las entidades encargadas de la *atención*, incluyendo entonces a las entidades de nivel local, o si es parte de la *reparación*, que es responsabilidad de la UARIV, entidad de nivel nacional.

En el informe al Congreso entregado a inicios del 2014 y que da cuenta del periodo hasta el segundo semestre del 2013, la UARIV dice que el componente de asistencia de generación de ingresos incluye: orientación ocupacional, formación para el trabajo y emprendimiento, fortalecimiento y vinculación laboral. Se basa en el artículo 65 de la Ley 1448 que contempla un abanico ampliado de ayuda humanitaria y que parece tener la estabilización socioeconómica como fin de la misma, incluyendo los diversos programas y paquetes de ayudas y la generación de ingresos. En esta medida, los programas de empleo son parte de la ayuda humanitaria de transición que se canaliza a través de las entidades locales. Sin embargo, la misma ley ordena los programas y proyectos de generación de empleo como una medida de reparación, a cargo de la UARIV, que es de nivel nacional, y entre las medidas de reparación, la UARIV contempla el acompañamiento a los beneficiarios con sumas de dinero como reparación, para concretar proyectos sostenibles de generación de ingresos. Ello sin entrar en el tema de restitución de tierras, que también corresponde al nivel nacional y, como se sabe, es aún incipiente en las asignaciones concretas de tierras, incluso en regiones que han sido declaradas seguras (macro y micro focalizadas).⁴¹

Todavía no hay cifras que muestren que gracias a estas intervenciones las víctimas de desplazamiento forzado han superado la línea de indigencia, o de pobreza. Al escribir este texto, el Gobierno estaba realizando la segunda medición de los indicadores de goce efectivo de los derechos de la población desplazada, cuyos resultados estarán disponibles en el segundo semestre del 2014. En este momento los datos disponibles corresponden

40 Estos datos se toman del Informe de gestión del 31 de diciembre del 2013 publicado por la UARIV en su página web.

41 Según un informe reciente de la Fundación Forjando Futuros sólo el 1,7% de las solicitudes de restitución de tierras han sido resueltas. Ver: *El País* (2014).

a la última medición de los indicadores de goce efectivo de derechos de la población desplazada realizada en el 2010. Sin embargo, es muy probable que los datos no hayan cambiado dramáticamente. Las cifras de pobreza de esta población eran alarmantes en la última medición que se hizo en el 2010. En ese primer seguimiento a la línea de base de los indicadores GED realizado por el Gobierno (2010:103) se encontró que sólo el 10,1% de los hogares de población desplazada estaba por encima de la línea de pobreza (2,48% más que en el 2008) y que el 54,52% de los hogares de población desplazada se hallaba por encima de la línea de indigencia (2,63% menos que en el 2008, lo que evidencia un retroceso en este indicador).⁴² También se encontró (2010:110) que para junio del 2010 la tasa de ocupación nacional de la población desplazada era de 45,8% y la tasa de desempleo de 18,8%. Estos valores fueron comparados con los datos del estrato 1 de las cabeceras municipales, de la encuesta continua de hogares del DANE del primer semestre del 2010, y se concluyó que en materia de empleo la población desplazada se encontraba *en peores condiciones que los hogares más pobres de las cabeceras municipales del país*.⁴³

En este momento, y a partir de la Ley de Víctimas, la principal esperanza de superación de la pobreza de las mujeres desplazadas parece fincarse en recibir la eventual reparación. Es claro que el número de planes de asistencia y reparación individual, así como los giros de reparación, empiezan apenas a beneficiar el enorme universo de víctimas registradas.

Las políticas de estabilización socioeconómica, empleo y generación de ingresos para mujeres desplazadas y vulnerables

Además de la reparación, hay un interés en el Gobierno por la generación de ingresos que parece tomar el lugar de la estabilización socioeconómica. Así, en un informe de la UARIV con datos a corte de mayo del 2012, el Gobierno dice que los programas de generación de ingreso buscan garantizar la estabilización socioeconómica.⁴⁴ El informe dice textualmente: “Los programas que el Gobierno Nacional adelanta en materia de generación de ingresos tienen el objetivo primordial de brindar garantías de estabilización socioeconómica a la población vulnerable del país”. Sin embargo,

42 Econometría Consultores & s.e.i. (2010).

43 Los más pobres en promedio figuraban con una tasa de ocupación del 51,5% y una tasa de desempleo del 15,3%.

44 Disponible en: http://rni.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/Documentos/Análisis_Generacion_Ingresos-2007-2012.pdf

este mismo informe muestra lo insuficientes que son los programas de generación de ingresos, que, por ejemplo, en el 2011 beneficiaron solamente a 2.368 personas. Aun así vemos que el Gobierno tiene una serie de programas cuyo objetivo es mejorar el emprendimiento en las familias más pobres del país, lo cual hacía pensar una vez más en una mejoría en la situación de pobreza de las OMD. A continuación abordaremos este punto con mayor detalle.

En el 2009, al final del Gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010), se aprobó un documento Conpes estipulando la política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento, sin diferenciar entre ellas (Conpes 3616/2009). El énfasis se dio en la capacitación (“mejorar la oferta de mano de obra”, p. 2) más que en generar nuevos empleos o intervenir en el mercado laboral directamente a través de estímulos a la contratación o de la contratación directa de mano de obra no calificada (descrito como “potenciar la demanda”, p. 2).

El énfasis de la intervención del Gobierno en la cualificación de la oferta más que en la demanda se ha mantenido a pesar de la transición de un Gobierno (Álvaro Uribe Vélez) a otro (Juan Manuel Santos). Así, en el 2014, el sitio de internet del Departamento Nacional de Planeación, que da cuenta de la actividad del Gobierno en la generación de ingresos para la población desplazada y en pobreza extrema, se tiene como norte el Conpes 3616 de 2009, y los programas siguen enfocados en mejorar la oferta a través de capacitaciones e intermediación laboral y en potenciar el emprendimiento a través de diversos programas.⁴⁵

Con un poco más de treinta mil afiliadas, el programa de Mujeres Ahorradoras, que no se dirige en especial a mujeres desplazadas, es el programa de generación de ingresos de mayor cobertura del Gobierno Nacional.⁴⁶ Sin embargo, atendiendo al número de mujeres desplazadas en edad de trabajar en el país, esta cobertura es sin duda alguna insuficiente.⁴⁷

45 Estos programas, sin embargo, no se dirigen a las mujeres desplazadas en particular, sino a las mujeres en extrema pobreza en general, y tienen las muchas limitaciones de este tipo de programas para la superación de la pobreza en medio de un problema estructural de falta de empleo decente para este sector de la población. Ver, por ejemplo, Susan F. Feiner y Drucilla K. Barker (2006).

46 Datos disponibles en el sitio web del Departamento Nacional de Planeación: www.dnp.gov.co

47 Desafortunadamente, la Red Nacional de Información de la UARIV no brinda al público la posibilidad de consultar las cifras del RUV cruzando diferentes variables (por ejemplo, género y edad). En la actualidad, en el aplicativo disponible al público, vía internet, no es posible saber cuántas mujeres desplazadas están inscritas en el RUV, ni cuántas de ellas son mayores de edad. Estos cruces de variables sólo son aplicables al total de víctimas registradas, no a las víctimas de desplazamiento forzado. Con corte al 1 de mayo del 2014, el 49,4% de las víctimas incluidas en el RUV son mujeres (3'179.849) y el 50,9% del total de víctimas (sin distinción de género) están entre

Tanto el Gobierno del presidente Uribe como el del presidente Santos han insistido en que no existe una diferencia significativa entre el problema de los ingresos de los desplazados y de las demás personas en situación de pobreza extrema.⁴⁸ Entonces, según esta perspectiva, no se justifica un programa distinto para estos y, en consecuencia, tampoco se justifica para las mujeres desplazadas. Pero esta no es la percepción de las mujeres que perdieron su nivel de vida anterior y el trabajo de muchos años.

La debilidad de las políticas de generación de empleo y de ingresos para las mujeres desplazadas no ha encontrado un contradictor fuerte en la Corte. En ninguno de los autos de seguimiento la Corte se ha preocupado por presionar al Gobierno en el tema de la política de generación de empleo y generación de ingresos para las mujeres desplazadas. Es cierto que el Auto 092 de 2009 se dirige especialmente a las mujeres, mencionando la especial dificultad de las mujeres desplazadas para superar la línea de la indigencia, en particular cuando son las jefas de hogar. También es cierto que entre las órdenes del auto se encuentra la adopción de un programa para este fin,⁴⁹ pero no hay mayor seguimiento a las razones por las cuales este programa nunca ha existido. En su siguiente auto sobre mujeres desplazadas, el Auto 098 de 2013, adoptado por la Corte en el 2013, esa corporación se enfoca en los derechos a la vida, integridad y seguridad personal de las mujeres desplazadas, pero no se adentra en el punto de la generación de ingresos o de la política de empleo del Gobierno Nacional.

Si bien la Corte no ha criticado el contenido de la política pública en esta materia, sí ha señalado que sus efectos positivos son escasos y que no se dirige en especial a la población desplazada. En el Auto 219 de 2011, la Corte se refirió a estos problemas de la política de generación de ingresos, como ya lo había hecho en el Auto 008 de 2009. Sobre el Conpes 3616 de 2009, la Corte dice que este no prioriza la situación de la población desplazada, y que destina muy poco presupuesto a esta población de forma específica. Dice la Corte en el párrafo 106 del Auto 219 que el Conpes 3616 es “un listado desarticulado de programas que no constituye una estrategia realista que parta de las características de la población des-

los dieciocho y sesenta años de edad (3'277.351 personas). Teniendo en cuenta que en la actualidad las víctimas de desplazamiento forzado constituyen el 86,69% de las víctimas registradas, se podría suponer que hay alrededor de 2'700.000 mujeres desplazadas en el RUV, sin distinción de edad.

48 Ver: Primer informe de avance del Gobierno al Auto 219 de 2011.

49 “Programa de Apoyo a las Mujeres Desplazadas que son Jefas de Hogar, de Facilitación del Acceso a Oportunidades Laborales y Productivas y de Prevención de la Explotación Doméstica y Laboral de la Mujer Desplazada”.

plazada”. En esto está de acuerdo con la Comisión de Seguimiento y con la Defensoría del Pueblo. Además, la Corte cita (párrafo 111) la intervención de la Defensoría del Pueblo en las sesiones técnicas regionales, reportando que el avance en generación de ingresos era muy bajo, lo cual reflejaba la desatención a la obligación de proteger el derecho a la subsistencia.⁵⁰ Entre las órdenes del Auto 219 de 2011 está la reformulación de la política de generación de ingresos, si bien no dice de forma específica cómo se debe reformar ni cuál es la debilidad de su contenido y cobertura, ni sugiere un estímulo a la demanda y no sólo la capacitación de la oferta.⁵¹

Dos documentos Conpes más recientes demuestran la persistencia del enfoque de cualificación de la oferta que no tiene en consideración a las mujeres pobres en general ni a las desplazadas en particular. El documento Conpes 3726 de 2012, también conocido como el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas, ubica la generación de ingresos tanto como parte del componente de asistencia (p. 21) como en la ruta de reparación individual (p. 24). Destina miles de millones de pesos para generación de ingresos en el periodo de la vigencia del plan: \$5'392.000 de pesos para empleo y generación de ingresos (p. 36) y dice que el Ministerio de Trabajo debe tener un programa de generación de empleo rural y urbano. Estos lineamientos, sin embargo, no aparecen ejecutados en el informe del Gobierno a la Corte Constitucional en el 2013. Por su parte, el documento Conpes 3784 de 2013 hace un diagnóstico detallado de las necesidades de asistencia de estas mujeres.⁵² Sin embargo, tampoco analiza las causas de la insuficiencia de las medidas tomadas en el tema de ingresos y se limita a sugerir la priorización de las mujeres en los programas de enganche laboral y de generación de ingresos, sin destinar presupuesto adicional al de las entidades para hacerlo (p. 52).

50 El Auto 219 también reporta una serie importante de discrepancias en los datos estadísticos de los informes sectoriales, en tensión con los datos de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado.

51 La orden décima del Auto 219 de 2011 solicitó al director del Departamento de Planeación Nacional (DNP) la presentación de un informe sobre la política de generación de ingresos que responda a las inquietudes expuestas en el auto. El DNP produjo tres informes en cumplimiento de esta orden, pero en ellos sólo se describen los procesos de diseño de la ruta de generación de ingresos para las víctimas del conflicto armado (responsabilidad de la UARIV) y la manera como dentro de esta ruta se recogerá la información necesaria para luego trabajar, una vez más, sobre la oferta laboral. No se hace referencia a la generación de demanda, de subsidios a la demanda ni adecuación de la demanda a las necesidades de las mujeres como principales cuidadoras de los hijos, ni de apoyo a las mujeres en el cuidado de los hijos por medio de la ayuda de sus parejas y del Estado mismo.

52 “Prevención de riesgos protección y garantía de los derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado”.

Por otra parte es necesario tener en cuenta que incluso si el Gobierno tuviera una política agresiva para estimular la demanda laboral, y conseguir trabajo para las mujeres desplazadas, ello no garantiza una protección contra la pobreza. En un informe del 2013, el DNP analiza la política de generación de ingresos y señala que tener un empleo no necesariamente permite superar la línea de la pobreza extrema.⁵³ Hay varias razones por las cuales el empleo formal no es garantía suficiente para superar la línea de la pobreza extrema. Una razón es, evidentemente, los bajos salarios formales e informales. Otra razón importante por la que el empleo formal no basta para superar la pobreza es la alta tasa de dependencia, es decir, la cantidad de personas que deben vivir de un solo salario mínimo, en especial en hogares donde hay mujeres adultas que no generan ingresos. La razón por la cual esto es así parece estar relacionada con una serie de causas complejas: por una parte, la baja escolarización de las mujeres pobres y la falta de trabajos no calificados para ellas. Pero, por otra parte, la causa está directamente relacionada con sus responsabilidades de cuidado de los niños y niñas (que a su vez son también dependientes). Estas responsabilidades se convierten en un obstáculo para la generación de ingresos por razones variadas, como son la falta de apoyo de la pareja en el cuidado de los hijos y el hogar, la ausencia de ayudas directas para el cuidado de los hijos pequeños, los horarios poco flexibles y la escasa limitación de las horas extras que impiden regresar al hogar a tiempo para cuidar de los niños y niñas.

En suma, el enfoque adoptado para la generación de ingresos no parece haber cambiado de forma sustancial desde el Gobierno de Álvaro Uribe. El Plan de Desarrollo de Gobierno de Juan Manuel Santos para el cuatrienio 2010-2014 contempla la generación de ingresos como componente central de su política para la población víctima de desplazamiento forzado. Este componente, sin embargo, como en el documento Conpes 3616 de 2009, se sigue enfocando en la cualificación de la oferta y deja de lado la demanda, donde, como resulta del anterior análisis, radica en parte el problema de las mujeres desplazadas, ya que los empleos existentes no se adaptan a sus responsabilidades de cuidado de niños y niñas. Por ejemplo, no se habla de la necesidad de ampliar la cobertura de los jardines infantiles o el horario de los colegios o de ofrecer alivios tributarios —más atractivos

53 Departamento Nacional de Planeación, Recomendaciones del DNP a la Misión de Generación de ingresos, agosto del 2013. Disponible en: <http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=FePWgeighx0%3d&tabid=1552>

que los que ya ofrece la Ley 1429 de 2011— a las empresas que contraten a mujeres desplazadas.⁵⁴

Al examinar entonces las responsabilidades que asume el Estado frente a las mujeres desplazadas, y frente a su acuciante pobreza, llegamos a la conclusión que la misma política pública se concentra con mayor éxito en la provisión de ayudas puntuales en los temas de salud, acceso a la educación y transferencias condicionales de Familias en Acción, dejando de lado el tema de una efectiva intervención para lograr la generación de ingresos. Las mujeres desplazadas, y sus hijos, se benefician de programas de ampliación de la cobertura en educación y salud, y de Familias en Acción, de las cuales se han beneficiado también las demás personas en situaciones de extrema pobreza.

En lo que se refiera a la vivienda y los ingresos, necesidades centrales para estas mujeres, el Estado, por lo general, asume un papel secundario y deja el protagonismo de la solución de los problemas a los mercados formales e informales de vivienda, en los cuales la autoayuda y la solidaridad se convierten en el principal alivio a la pobreza. Así, la vivienda se traduce en la vivienda informal de autoconstrucción, a menos que se tenga la suerte (y en cierta medida es una lotería) de acceder a un subsidio del Gobierno o a una de las “casas gratis” entregadas por el Gobierno Nacional, en conjunción con los gobiernos municipales. En lo que se refiere a los ingresos, la principal fuente de ingresos, siempre insuficientes, sigue siendo el empleo informal, que no requiere educación formal y permite a las mujeres seguir atendiendo sus responsabilidades frente a los niños y niñas a su cuidado. Este se combina para muchas con las transferencias condicionales de Familias en Acción. Entonces la organización de base, la solidaridad y la búsqueda permanente de proyectos son una forma de sobrevivir y una manifestación más de los vacíos y las debilidades de la política pública estatal de generación de ingresos para la población desplazada y, de manera particular, para las mujeres desplazadas.

54 La Ley 1449 de 2011, artículos 10 y 11, permite descontar del impuesto a la renta los aportes de nómina de las personas desplazadas y de las mujeres mayores de cuarenta años que no hayan trabajado en el año anterior y de las mujeres cabeza de familia que se contraten. Sin embargo, el mismo beneficio se recibe por cualquier empleado que se tenga devengando 1,5 o menos del salario mínimo y aparezca por primera vez cotizando a la seguridad social.

Conclusión: los límites de la organización de base para el alivio de la pobreza

El propósito de esta caracterización fue reconocer quiénes son y qué buscan las mujeres desplazadas que, organizadas, se acercaron a los espacios participativos abiertos por el proceso de litigio estructural de la T-025 de 2004. A partir de las entrevistas semiestructuradas con las líderes de organizaciones de mujeres desplazadas en varios de estos espacios oficiales y no oficiales, así como de una recolección de datos en prensa, literatura secundaria y voz a voz, en los años 2011 y 2012, concluimos que se trata de organizaciones de mujeres de base cuyo objetivo principal es la superación de la pobreza que trajo consigo el desplazamiento forzado. Para ello se asocian de diferentes formas y realizan una variedad de actividades dentro del repertorio que hemos identificado como autoayuda, generación de ingresos y acceso a subsidios, y litigio y representación política.

La respuesta a nuestra pregunta respecto a si la organización de base puede aliviar la situación de pobreza de las mujeres desplazadas es, a partir de la caracterización de las organizaciones, que alivia la pobreza pero no la resuelve. Las razones por las que no la resuelve ameritan una mayor investigación. Un factor ciertamente es la enorme dificultad de las personas desplazadas para acceder a un empleo fijo o a un emprendimiento sostenible, y la falta de una robusta política de empleo y de generación de ingresos sostenibles para esta población, lo que tiene como resultado que —a pesar de la organización de base— el desplazamiento sigue siendo “el camino sin retorno hacia la pobreza” (Ibáñez 2008). Además, la organización de base crea riesgos de seguridad que se manifiestan como amenazas y atentados cuyas causas y protagonistas no han sido identificados, haciéndola aún más costosa.

En este momento es necesario señalar los límites de la presente investigación y, por lo tanto, de sus conclusiones. Primero, la forma de recoger información dejó por fuera las organizaciones menos visibles, es decir, las que no eran muy conocidas por los funcionarios públicos de nivel nacional, los funcionarios de ONG, de cooperación internacional y agencias del Sistema de Naciones Unidas, ni por otras OMD más grandes. Además, dejamos por fuera del ejercicio, al concentrarnos en las organizaciones de base, a las importantes organizaciones no gubernamentales (ONG), que han jugado un papel determinante en la denuncia de la crisis humanitaria que afecta a las mujeres desplazadas, y que también han tenido enorme liderazgo frente a

la Corte Constitucional y las instituciones gubernamentales.⁵⁵ Estas ONG, a menudo conocidas en la cotidianeidad de las organizaciones de base como “defensoras de derechos humanos”, se diferencian de las organizaciones de base, primero, por el liderazgo de profesionales que están en capacidad de interactuar en condiciones de igualdad con las y los funcionarios públicos y, segundo, porque sus miembros son en su mayoría profesionales de clase media.⁵⁶ En esta medida, y a pesar de las alianzas que trazan con las mujeres de base, no tienen los mismos problemas de pobreza.

Tampoco incluimos en el estudio las redes entre organizaciones de base. No lo hicimos por dos razones, primero, porque las redes a menudo implican colaboraciones entre ONG y organizaciones de base, de manera que es difícil separar la actuación de las profesionales de las ONG de las mujeres de base;⁵⁷ segundo, porque el estudio de redes requiere una metodología diferente a las entrevistas semiestructuradas que teníamos planteadas, ya que hay que aproximarse a las interacciones entre los miembros de las redes y a las diferencias y similitudes entre ellos.⁵⁸ Esto hubiera requerido otro tipo de estudio y más recursos de los que teníamos. Consideramos, sin embargo, que esta es una limitación de la presente caracterización que debe suplirse con estudios futuros.

A pesar de estas limitaciones consideramos que las conclusiones son útiles para que, a partir de un reconocimiento más abierto de la naturaleza de la organización de base, las políticas públicas brinden respuestas más adecuadas a las necesidades de las mujeres desplazadas organizadas. En nuestro estudio encontramos una gran resistencia por parte de los profesionales de clase media tanto del Gobierno como de las ONG para aceptar que la prioridad de las mujeres desplazadas es aliviar la pobreza de sus familias y comunidades, y que hacia ese fin dirigen los esfuerzos de sus organizaciones. Cuando esto se enunciaba lo interpretaban como una actitud apolítica que buscaba la asistencia y no la transformación social. Parece ser más digno en ocasiones pretender que no hay tal problema de pobreza.

55 Algunas de las más conocidas en Colombia, y que no forman parte de la caracterización de este texto, son: la Red Nacional de Mujeres, la Ruta Pacífica, la Iniciativa de Mujeres por la Paz (IMP), la Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad (Limpal), Sisma Mujer, Humanas, la Corporación Casa de la Mujer y Codhes.

56 Sin embargo, publicamos tres estudios de caso en la Serie Justicia Global sobre estas ONG (Lemaître 2014).

57 Los ejemplos más notables de estas redes mixtas son, a nivel nacional, la Ruta Pacífica, ANMUCIC, Afrodes, la ONIC, la Iniciativa de Mujeres por la Paz (IMP) y la Mesa Mujer y Conflicto Armado. A nivel regional encontramos a la Asociación de Mujeres del Oriente Antioqueño (AMOR) y la Alianza Departamental de Mujeres Tejedoras de Vida en el Putumayo.

58 El clásico internacional del estudio de redes de activistas es Keck y Sikkink (1998). No revisamos la literatura nacional sobre este tema ni profundizamos en la internacional.

Así, por ejemplo, en los espacios de participación que se abrieron con ocasión de la Sentencia T-025 de 2004 y de la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011) se espera que las líderes presenten sus puntos de vista y experiencia como un aporte a la elaboración de la política pública, o de su implementación y seguimiento, pero no se les dan apoyos específicos para la superación de la pobreza.⁵⁹ Las ayudas que sí se dan son para las invitadas a estos espacios de participación, como el pago de pasajes, hoteles y comidas y en ocasiones de incentivos de participación en dinero, creando tensiones entre las líderes, que sí reciben estos dineros, y la base, que queda excluida de ellos. Pero el uso de este dinero para las familias, como la práctica común de llevarse parte de la comida ofrecida en los talleres para la casa, no es del todo comprendida por los organizadores de este tipo de eventos.

El desconocimiento de la naturaleza de las OMD como organizaciones de base de personas pobres también alimenta una tensión de clase que vimos en las reuniones organizadas por el Gobierno Nacional y los gobiernos locales entre organizaciones de víctimas y ONG de defensores de víctimas, tensiones que se extienden a la relación entre las víctimas y los funcionarios públicos. Repetidamente oímos la queja entre las mujeres desplazadas que los y las profesionales, fueran de ONG o funcionarios públicos, recibían un sueldo por hacer el mismo trabajo que ellas, como líderes comunitarias, debían hacer sin compensación. También escuchamos críticas por parte de las profesionales que cuestionan a las líderes por trabajar primero para ellas mismas y no para su comunidad, sin que plantearan cómo esperaban que estas personas superaran su situación de pobreza a partir del trabajo que realizan casi de tiempo completo y sin remuneración alguna.

La negación de que es prioritaria la superación de pobreza domina los ambientes donde se desarrollan las actividades de litigio y de participación política de las OMD. Lo que se plantea también con el lugar secundario que ocupa la generación de ingresos en el proceso de vigilancia de la superación del estado de cosas inconstitucional, y las acciones del Gobierno en ese sentido. La negación de esta necesidad también está presente en muchas actividades que sí generan recursos, pero que no se plantean como generadoras de recursos *per se*, por ejemplo, recibir fondos para hacer talleres de memoria histórica o para participar en

59 Para un análisis detallado de esta dinámica ver: Julieta Lemaitre Ripoll (2013).

encuentros con funcionarios públicos o para colaborar en una investigación académica. En estos, sólo la venta casi vergonzante de artesanías y productos de comida y ver a las mujeres empacar cuidadosamente el almuerzo gratuito que se les brinda para llevar a la casa recuerda que las mujeres que participan en estos espacios enfrentan enormes problemas de pobreza.

El tema de la acuciante pobreza se limita a aquellas actividades que son abiertamente “de generación de ingresos” y a los programas de superación de la pobreza, independientes de los reclamos de derechos. Ello tiene el costo enorme de cerrar los vasos comunicantes entre los espacios de defensa de los derechos de la población desplazada y los espacios dedicados a la efectiva superación de la pobreza.

Así, una propuesta que surge de la caracterización hecha es que la participación de las OMD se plantee como la participación de organizaciones cuyo interés principal, y legítimo, de sus miembros es la superación de la pobreza que les trajo el desplazamiento forzado o que se agravó con ocurrencia del mismo. Sin embargo, se sugiere que se haga a partir de la concepción compleja planteada por la Corte Constitucional de la vida digna: vivir sin humillaciones, vivir como se quiere y vivir bien. También es parte de la conclusión de este trabajo que los presentes programas de Gobierno son vastamente insuficientes para responder a la pobreza de las mujeres desplazadas y sus expectativas.

El apoyo a estas organizaciones, creemos, debe partir primero de la investigación sobre las formas exitosas de superar la pobreza a través de la organización de base, y de propuestas que permitan integrar esta preocupación a los debates políticos y jurídicos sobre el desplazamiento forzado. Las organizaciones de base de personas pobres alrededor del mundo nos enseñan que la organización de base es efectiva para la superación de la pobreza y, en general, para el desarrollo sostenible y equitativo, y que esta efectividad no se limita a la generación de ingresos sino también a sus efectos positivos sobre una política democrática. Este conocimiento, junto con un replanteamiento de la política de generación de empleo y de ingresos que incluya a las mujeres desplazadas, puede aportar a la superación de su pobreza y al goce de una vida digna (en términos de la Corte Constitucional, viviendo bien, como se quiere y sin humillaciones).

Referencias bibliográficas

- Albarracín, Mauricio. *Movilización legal para el reconocimiento de la igualdad de las parejas del mismo sexo*, Bogotá, Maestría en Derecho, Universidad de los Andes, 2011.
- Albarracín, Mauricio y Azuero, Alejandra. *Activismo judicial y derechos de los LGTB en Colombia. Sentencias emblemáticas*, Bogotá, Serie Judicatura y Democracia, Instituto de Servicios Legales Alternativos (ILSA), 2009.
- Archila, Mauricio. *Idas y venidas, vueltas y revueltas. Protestas sociales en Colombia 1958-1990*, Bogotá, Icanh, 2006.
- Archila, Mauricio, Delgado, Álvaro, García, Martha C. y Prada, Esmeralda. *25 años de luchas sociales en Colombia*, Bogotá, Cinep, 2004.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. *El Placer: mujeres, guerra y coca en el Bajo Putumayo*, Bogotá, Taurus, 2012.
- _____. *¡Basta ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad*, Bogotá, Taurus, 2013.
- Cepeda, Manuel José (ed.). *Desplazamiento forzado: Reflexiones para salir de la encrucijada*, Bogotá, Universidad de los Andes, 2012.
- Chen, Martha, Jhabvala, Renana, Kanbur, Ravi y Richards, Carol (eds.). *Membership-based Organizations of the Poor*, Londres, Routledge, 2007.
- Citytv (2010 a). *Ganadores del Premio Nacional de Paz Parte III* (video), 24 de noviembre del 2010. Disponible en: <http://www.citytv.com.co/videos/289988/ganadores-del-premio-nacional-de-paz-parte-iii>
- _____. (2010 b). *Ganadores del Premio Nacional de Paz Parte IV* (video), 24 de noviembre del 2010. Disponible en: <http://www.citytv.com.co/videos/289990/ganadores-del-premio-nacional-de-paz-parte-iv>
- _____. (2010 c). *Maestras del sí se puede en la tierra del olvido* (video), 25 de noviembre del 2010. Disponible en: <http://www.citytv.com.co/videos/290078/maestras-del-si-se-puede-en-la-tierra-del-olvido>
- Colombia, Consejo Nacional para la Política Económica y Social (Conpes). Documento Conpes 3616/2009.
- _____. Documento Conpes 3712 de 2011.
- _____. Documento Conpes 3726 de 2012
- _____. Documento Conpes 161 de 2013.
- _____. Documento Conpes 3784 de 2013.
- Colombia, Corte Constitucional. Auto 092 de 2008.
- _____. Auto 251 de 2008.
- _____. Auto 004 de 2009.
- _____. Auto 005 de 2009.
- _____. Auto 006 de 2009.

- ____ Auto 219 de 2011.
- ____ Auto 098 de 2013.
- ____ T-692 de 2011.
- Colombia, Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (Prosperidad para Todos).
- Colombia, Presidencia de la República. Decretos 4802 y 4801 de 2011.
- ____ Primer informe de avance del Gobierno al Auto 219 de 2011.
- Colombia, Programa Presidencial de Derechos Humanos (2010).
- Colombia, Política Nacional de Derechos Humanos (“De la violencia a la sociedad de los derechos: propuesta de política integral de derechos humanos, 2014-2034”).
- Colombia, Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas (UARIV). Resolución 0388 de mayo de 2013 y Resolución 0588 del 13 de junio de 2013, y Protocolo de participación.
- Comisión de Memoria Histórica. *La tierra en disputa. Memorias del despojo y resistencias campesinas en la Costa Caribe 1960-2010*, Bogotá, Taurus, 2010.
- ____ *Mujeres en la guerra. Víctimas y resistentes en el Caribe colombiano*, Bogotá, Taurus, 2011.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Segundo Informe sobre la situación de los defensores y defensoras de Derechos Humanos en las Américas, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 66, 31 de diciembre del 2011.
- Consejo de Derechos Humanos, Naciones Unidas. Informe de la Relatora Especial para los Derechos de los Defensores de Derechos Humanos sobre su visita a Colombia, 1 de marzo del 2010, A/HRC/13/22/Add.3.
- Crowley, Eve, Baas, Stephan, Termine, Paola, Rouse, John, Pozarny, Pamela y Dionne, Genevieve. “Organizations of the Poor: Conditions for Success”, Chen, Martha, Jhabvala, Renana, Kanbur, Ravi y Richards, Carol (eds.). *Membership-based Organizations of the Poor*, Londres, Routledge, 2007, pp. 23-42.
- El País*. “Solo el 1,7 % de solicitudes de restitución de tierras ha sido fallado en Colombia”, 7 de abril del 2014. Disponible en: <http://www.elpais.com.co/elpais/judicial/noticias/estudio-revela-solo-17-peticiones-restitucion-tierra-son-falladas>.
- El Tiempo*. “Maestras del ‘sí se puede’ en la tierra del olvido”, *El Tiempo* 23 de noviembre de 2010. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-4270208>.
- Econometría Consultores & s.e.i. *Segundo levantamiento de información de los indicadores de goce efectivo de derechos de la población en situación de desplazamiento*, 2010. Disponible en: <https://sinergia.dnp.gov.co/>

- Sinergia/Archivos/3a90253b-3311-436d-9aac-e8ed9dbd5d6d/Informe_final_IGED.pdf, consultado el 2 de junio de 2014.
- Feiner, Susan F. y Barker, Drucilla K. “Microcredit and Women’s Poverty”, en *Dollars & Sense*, Boston, 2006. Disponible en: <http://dollarsandsense.org/archives/2006/1106feinerbarker.html>.
- García, Mauricio. *La eficacia simbólica del derecho*, Bogotá, Universidad de los Andes, 1993.
- _____. *La eficacia simbólica del derecho*, segunda edición, Bogotá, Debate, 2014.
- García, Mauricio y Uprimny, Rodrigo. “Corte Constitucional y emancipación social en Colombia”, en Santos, Boaventura y García, Mauricio (eds.), *Emancipación social y violencia en Colombia*, Bogotá, Editorial Norma, 2004.
- _____. (director de investigación). *Sociedad de emergencia: acción colectiva y violencia en Colombia*, Bogotá, Defensoría del Pueblo, 2005.
- García, Mauricio, Rodríguez, César y Uprimny, Rodrigo. *Justicia para todos*, Bogotá, Editorial Norma, 2006.
- Gaviria, Alejandro. “Generación de ingresos para la población desplazada: entre lo deseable y lo posible”, en Cepeda, Manuel José (ed.), *Desplazamiento forzado: Reflexiones para salir de la encrucijada*, Bogotá, Universidad de los Andes, 2012, pp. 17-36.
- Ibáñez, Ana María. *El desplazamiento forzoso en Colombia: un camino sin retorno a la pobreza*, Bogotá, Ediciones Uniandes, 2008.
- IDMC-NRC (Internal Displacement Monitoring Centre y Norwegian Refugee Council). *People Internally Displaced by Conflict and Violence*, Ginebra, 2014.
- Jaramillo, Isabel y Alfonso, Tatiana. *Mujeres, cortes y medios*, Bogotá, Uniandes y Siglo del Hombre Editores, 2008.
- Kalyvas, Stathis. *The Logic of Violence in Civil War*, Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press, 2006.
- Keck, Margaret y Sikkink, Kathryn. *Activistas sin fronteras. Redes de defensa en política internacional*, México, Siglo XXI, 1999.
- Lemaitre Ripoll, Julieta. *El derecho como conjuro*, Bogotá, Ediciones Uniandes, 2009.
- _____. “Diálogo sin debate”, en *Revista de Derecho Público*, Bogotá, No. 31, 2013.
- _____. *et al. Defensoras de derechos humanos. Tres estudios de casos de ONG y su respuesta al desplazamiento forzado*, Bogotá, Serie Justicia Global, No. 3, Ediciones Uniandes, 2014.

- Lemaitre Ripoll, Julieta, Sandvik, Kristin Bergtora, López, Eva Sol, Mosquera, Juan Pablo y Vargas, Juliana (2014 a). *La Liga de Mujeres Desplazadas*, Bogotá, Serie Justicia Global, No. 1, Ediciones Uniandes, 2014.
- López, Néstor Alonso. “La Fundación Macoripaz les da trabajo y capacitación a 400 mujeres desplazadas o cabeza de familia”, en *El Tiempo*, 23 de noviembre del 2010.
- McAdam, Doug. *Freedom Summer*, Nueva York, Oxford University Press, 1988.
- Programa Somos Defensores. “El efecto placebo. Informe Anual 2012. Sistema de información sobre agresiones contra defensores y defensoras de derechos humanos en Colombia SIADDHH”, 2013. Disponible en: <http://www.somosdefensores.org/attachments/article/412/informe%20somos%20defensores%20espa%C3%B1ol%20final%202012.pdf>.
- Rodríguez, César y Rodríguez, Diana. *Cómo la Corte cambió el desplazamiento forzado*, Bogotá, Dejusticia, 2010.
- Santamaría, Angela “Redes de defensa de los derechos humanos de los pueblos indígenas: experiencias cruzadas de incidencia en política nacional e internacional (OIK, ONIC y CIT)”, en Naranjo, Edgar, Mora, Alexandra, Rodríguez, Gloria Amparo y Santamaría, Ángela. *Conflictos y judicialización de la política en la Sierra Nevada de Santa Marta*, Bogotá, Editorial Universidad del Rosario, 2010.
- Santos, Boaventura y Rodríguez, César (eds.). *El derecho y la globalización desde abajo*, Bogotá, Anthropos, 2007.
- Tarrow, Sidney. *Power in Movement: Social Movement, Collective Action and Politics*, Nueva York, Cambridge University Press, 1998.
- Theron, Jan. “Membership-based organization of the poor: the South African tradition”, en Chen, Martha, Jhabvala, Renana, Kanbur, Ravi y Richards, Carol (eds.), *Membership-based Organizations of the Poor*, Londres, Routledge, 2008, pp. 240-260.
- Walker, Edward y McCarthy, John D. “The influence of organizational structure, membership composition and resources on the survival of poor people’s social movement organizations”, en Chen, Martha, Jhabvala, Renana, Kanbur, Ravi y Richards, Carol (eds.), *Membership-based Organizations of the Poor*, Londres, Routledge, 2008, pp. 43-62.

ANEXO 1

COMPARACIÓN DE INDICADORES DE
GOCE EFECTIVO DE DERECHOS (GED)

Al inicio del 2014 decidimos realizar un ejercicio para examinar el tránsito de la regulación del desplazamiento forzado a la Ley de Víctimas. El ejercicio consistió en comparar los indicadores propuestos en el 2013 por el Gobierno para medir su ejecución de las órdenes de la Corte Constitucional después de la Ley de Víctimas, con los que había aprobado la Corte luego de la T-025 de 2004. Para la comparación partimos de aquellos indicadores de resultado que reflejan la garantía efectiva del derecho a la subsistencia, según es entendido por las OMD que estudiamos: derecho a la salud, educación, vivienda, subsistencia y estabilización social y económica. Seguidamente los comparamos con los propuestos por el Gobierno Nacional en el 2013 en este mismo sentido (ver tablas 1 y 2 más adelante).¹ Creemos que este ejercicio es una buena aproximación a la comparación entre los programas anteriores y los posteriores a la Ley de Víctimas, ya que, primero, miden la situación de pobreza y su eventual superación; segundo, se plantean en términos de derechos; y, tercero, se basan en los programas de Gobierno existentes.

1 Publicados por el Departamento Nacional de Planeación en el siguiente link: <https://www.dnp.gov.co/Pol%C3%ADticasdeEstado/Pol%C3%ADticadeAtenci%C3%B3naPoblaci%C3%B3nV%C3%ADctima/IndicadoresdeGoceEfectivodeDerechos.aspx>. Esta comparación se debe tomar con mesura, ya que si bien el Gobierno utiliza los indicadores de GED frente a la Corte Constitucional, a nivel interno tiene también otra batería de indicadores de gestión que surgen del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas, que están integrados en estos propuestos a la Corte, pero que en algunos sentidos son más amplios.

Así, al comparar ambas baterías de indicadores (ver tablas 1 y 2), anteriores y posteriores a la Ley 1448 de 2011, vemos algunas diferencias importantes que reflejan los cambios, a menudo positivos, en las prioridades, políticas y programas del Gobierno. La batería propuesta en el 2013 es más amplia en muchos sentidos. Por ejemplo, en el derecho a la salud incluyen la efectiva recepción de la atención y no sólo la afiliación al Sistema de Seguridad Social de Salud; el derecho a la educación contempla nuevos indicadores sectoriales, más sofisticados y amplios, como el ser beneficiarios de créditos y los puestos en las pruebas Saber; el derecho a la alimentación es más completo e incluye el número de calorías y la calidad de los alimentos como derecho; y el derecho al trabajo y generación de ingresos, a su vez, incluye una mayor batería de indicadores sectoriales que contemplan, por ejemplo, la nueva acción del Gobierno en la intermediación laboral.

Al mismo tiempo, la comparación revela vacíos que, por lo menos sobre papel, pueden representar un retroceso para la posibilidad del alivio a la pobreza. El más significativo es la eliminación de la estabilización socioeconómica como indicador del goce efectivo de derechos. Sin embargo, hay que tener en cuenta que la medición de este derecho ha sido muy controversial. El Auto 109 de 2007 incluye un índice a partir de nueve indicadores GED que propuso el Gobierno (ver párrafos 26 y 70), compuesto por los derechos a la (i) vivienda, (ii) salud, (iii) educación, (iv) alimentación, (v) generación de ingresos, (vi) identidad, (vii) vida, integridad personal, libertad y seguridad personal, (viii) participación e integración local y (ix) reparación. En este punto, el Auto 109 tiene una inconsistencia, que es que, si bien aprobó el índice de estabilización socioeconómica, en ese mismo auto no aprobó la forma de medir los componentes de ese índice (de los nueve IGED inicialmente propuestos por el Gobierno como componentes del índice, la Corte sólo adoptó seis). Entonces una posible explicación para la eliminación de este indicador es la consecuente dificultad para su medición y para obtener cifras altas de cobertura en el goce efectivo de este derecho, dado que depende de los resultados alcanzados en los derechos que a su vez lo componen. Consideramos que fue reemplazado por el conjunto de indicadores que persisten, incluyendo el de generación de ingresos. La pregunta es si este reemplazo sí resulta en la superación de la pobreza medida directamente por la estabilización socioeconómica.

Hay algunas razones para pensar que el cambio, en términos de pobreza, no beneficia a las mujeres desplazadas. Veamos la propuesta entregada por el Gobierno a la Corte en el 2013: en ella el control prenatal deja de ser un indicador sectorial para el goce efectivo del derecho en salud, y

el indicador de vivienda, que antes era al goce de la vivienda, se traduce en indicadores sectoriales de recepción de subsidios en relación con el número de postulados al mismo. Ello deja de lado problemas como las barreras a la aplicación a los subsidios o la integración de los desplazados al diseño de los subsidios. Otra razón para pensar que estos nuevos indicadores son problemáticos es la medición del derecho al trabajo y la generación de ingresos. Vemos que de un lenguaje de vinculación laboral como medición del goce del derecho al trabajo, se pasa a un lenguaje de recepción de una oferta de trabajo. Ello no tiene en cuenta que la razón para no aceptar un trabajo se puede deber a la falta de adecuación del trabajo a las necesidades de muchas mujeres (remuneración insuficiente, horarios, cercanía a los colegios o al jardín infantil, disponibilidad de transporte, etc.).

Los indicadores propuestos por el Gobierno son indicativos de sus programas para las mujeres desplazadas. De hecho, los indicadores sectoriales se tienden a construir sobre los programas existentes. Y varios ya han sido señalados como deficientes por la Corte Constitucional. Por ejemplo, en el Auto 219 de 2011, de seguimiento a la T-025, la Corte Constitucional señala las falencias del programa de vivienda. Basada en un informe de la Contraloría, la Corte establece que la asignación de los subsidios de vivienda no es un indicador adecuado del derecho a la vivienda. Por ejemplo, anota que de 16.797 subsidios asignados en el 2010 sólo se pagaron 313. En este mismo auto, la Corte le pide al Gobierno Nacional que explique por qué insiste en el modelo de subsidios como la principal forma de asegurar el goce efectivo del derecho a la vivienda, a pesar de su evidente fracaso. Habría que ver qué dice sobre el programa de vivienda gratis y la forma como ha beneficiado a las víctimas. Sin embargo, es claro que, incluso si se construyen las cien mil viviendas ofrecidas, y se entrega una proporción alta de estas a las personas desplazadas, sigue persistiendo un enorme déficit de vivienda entre la población desplazada.

Es claro que en términos de indicadores de goce efectivo de derechos, la Corte, antes del 2011, tenía una posición clara sobre los ingresos. Así, entre los indicadores al goce efectivo del derecho a los ingresos está el contar, en una primera etapa, con una fuente de ingresos autónoma que permita superar la línea de indigencia. En una segunda etapa, el goce efectivo del derecho implica contar con una fuente de ingresos autónoma que permita superar la línea de pobreza. Los indicadores sectoriales adoptados miden que los hogares cuenten con proyectos de generación de ingresos o con una vinculación laboral, además de otras ayudas, como los proyectos de seguridad alimentaria, los complementos alimentarios, las raciones ali-

mentarias, los desayunos infantiles y restaurantes escolares, los procesos de formación urbana y rural, etc.

Sin embargo, en la batería de indicadores propuesta por el Gobierno a la Corte, en el año 2013, si bien los indicadores del goce efectivo de derechos se mantienen, los indicadores sectoriales cambian para ajustarse a las nuevas políticas y programas del Gobierno. Los indicadores sectoriales, es decir, los compromisos concretos de los diversos sectores del Gobierno, dejan de estar relacionados con que efectivamente los desplazados tengan ingresos. Se convierten, en cambio, como ya se mencionó, en indicadores de oferta: la oferta de enganche laboral, la oferta de intermediación laboral, la oferta de formación de capacidades o una oferta de emprendimiento.

Comparación de indicadores de goce efectivo de derechos de población desplazada en el 2010 y 2014

Derecho	Indicador de GED hasta el 2011	Indicador sectorial
Derecho a la salud	<p>Acceso al sgsss</p> <p>-Todas las personas cuentan con afiliación al sgsss.</p> <p>Acceso a asistencia psicosocial</p> <p>-Todas las personas que solicitaron apoyo psicosocial lo recibieron.</p> <p>Acceso al esquema de vacunación</p> <p>-Todos los niños del hogar cuentan con esquema de vacunación completo.</p>	<p>Mujeres en situación de desplazamiento en periodo de gestación que asisten a control prenatal.</p> <p>Personas de PD que acceden a programas de salud sexual y reproductiva (12 años o más).</p> <p>Personas que reciben atención en salud mental según diagnóstico y tipo de afiliación al sgsss/ Personas incluidas en el RUPD que solicitan apoyo psicosocial (ND).</p> <p>Niños entre 12 y 23 meses de edad tienen tres dosis de vacuna pentavalente (DPT, HB y HIB)/Niños incluidos en el RUPD.</p> <p>Los niños entre 1 y 2 años tienen una dosis de vacuna SRP (sarampión, rubéola y paperas)/Niños incluidos en el RUPD.</p> <p>Los niños entre 5 y 6 años tienen dos refuerzos de polio y DPT y uno de SRP (sarampión, rubéola y paperas)/Niños incluidos en el RUPD.</p>
Derecho a la educación	<p>Asistencia regular a los distintos niveles de educación formal</p> <p>-Todos los niños y jóvenes del hogar asisten regularmente a un nivel de educación formal (5-17 años).</p>	<p>Niños beneficiados con acompañamiento de permanencia en el sector educativo.</p>
Derecho a la alimentación	<p>Disponibilidad de alimentos en forma suficiente</p> <p>-Hogar dispone de alimentos aptos para el consumo y accede a una cantidad suficiente de los mismos.</p> <p>Cuidado infantil</p> <p>-Todos los niños del hogar que no están al cuidado de un adulto asisten a programas de atención al menor.</p>	<p>Hogares atendidos con ayuda humanitaria.</p> <p>Hogares reubicados o acompañados en retorno con proyectos de seguridad alimentaria.</p> <p>Adultos mayores con complemento alimentario (60 años o más).</p> <p>Madres gestantes o lactantes beneficiarias de raciones alimentarias.</p> <p>Hogares beneficiados con atención inmediata/Hogares con manifestación de urgencia extrema remitidos por el Ministerio Público.</p> <p>Niños entre 6 meses y 5 años beneficiarios de raciones alimentarias.</p> <p>Niños menores de 6 años beneficiarios de desayunos infantiles.</p> <p>Niños beneficiarios de restaurantes escolares.</p> <p>Niños beneficiarios de programas de atención al menor.</p>

Derecho a la subsistencia o al mínimo vital	<p>El hogar en situación de emergencia o vulnerabilidad extrema tiene cubiertas sus necesidades relacionadas con la subsistencia mínima. Los hogares que han declarado su situación de desplazamiento ante las instancias respectivas reciben ayuda inmediata. Los hogares incluidos en el RUPD reciben ayuda humanitaria de emergencia.</p>	<p>Hogares desplazados en eventos masivos que han recibido atención humanitaria/Hogares desplazados masivamente.</p> <p>Hogares que han recibido atención humanitaria en la urgencia/Hogares que de acuerdo con su situación requieren atención humanitaria en la urgencia.</p> <p>Hogares vinculados a un esquema de seguridad social en salud en el marco de la AHE/Hogares en situación de emergencia.</p> <p>Hogares que han recibido raciones alimentarias en el marco de la AHE/Hogares en situación de emergencia.</p> <p>Hogares que han recibido alojamiento en el marco de la AHE/Hogares en situación de emergencia.</p> <p>Hogares que han recibido apoyo en kit no alimentario en el marco de la AHE/Hogares en situación de emergencia.</p> <p>Hogares atendidos con apoyo de vestuario en el marco de la AHE/Hogares identificados con necesidad en términos de este componente.</p> <p>Hogares que continúan en condición de vulnerabilidad y requieren alguno de los componentes de atención humanitaria/Hogares visitados con identificación de necesidad en términos de este componente.</p> <p>Número de hogares que ha recibido alojamiento en el marco de la atención inmediata o de urgencia/Número de hogares que han declarado su situación de desplazamiento ante las instancias respectivas.</p> <p>Número de hogares que han recibido raciones alimentarias en el marco de la atención humanitaria inmediata/Número de hogares que han declarado su situación de desplazamiento ante las instancias respectivas.</p> <p>Número de hogares desplazados en eventos masivos que requirieron atención en salud de urgencia en el marco de la atención humanitaria inmediata/Número de hogares que requirieron atención en salud de urgencia en el marco de la atención humanitaria inmediata.</p> <p>Número de hogares desplazados en eventos masivos que han accedido a agua potable en el marco de la atención inmediata/Número hogares desplazados en eventos masivos.</p> <p>Número de hogares que ha recibido alojamiento en el marco de la AHE/Número de hogares que han sido incluidos en el RUPD.</p> <p>Número de hogares que han recibido raciones alimentarias en el marco de la AHE/Número de hogares que han sido incluidos en el RUPD.</p> <p>Número de hogares que han recibido kit no alimentario en el marco de la AHE/Número de hogares que han sido incluidos en el RUPD.</p> <p>Hogares que cuentan con afiliación a un esquema de seguridad social en salud en el marco de la AHE/Número de hogares que han sido incluidos en el RUPD.</p> <p>Hogares que recibieron apoyo económico para vestuario en el marco de la AHE/Número de hogares que han sido incluidos en el RUPD a los que se les han identificado necesidades de subsistencia mínima en vestuario.</p>
--	--	---

<p>Derecho a la vivienda</p>	<p>Hogar habita legalmente el predio en condiciones dignas (incluye espacio suficiente, servicios domiciliarios completos, materiales apropiados, ubicación, seguridad jurídica de la tenencia).</p>	<p>Hogares con subsidios de vivienda otorgados/Hogares postulantes.</p> <p>Hogares con subsidios desembolsados/Hogares a los que fueron otorgados subsidios.</p> <p>Hogares con mejoramiento de condiciones de habitabilidad/Hogares con deficiencias o carencias habitacionales identificadas.</p> <p>Mujeres cabeza de familia beneficiarias de subsidio de vivienda urbana o rural.</p>
<p>Ingresos</p>	<p>El hogar posee al menos una fuente de ingresos autónoma y su ingreso (el ingreso considera los subsidios que recibe por parte del Estado y todas las fuentes de ingreso de la familia) supera como mínimo la línea de indigencia (etapa). El hogar posee al menos una fuente de ingresos autónoma y su ingreso se ubica por encima de la línea de pobreza (resultado).</p>	<p>Hogares con proyectos de generación de ingresos o vinculación laboral.</p> <p>Hogares atendidos con ayuda humanitaria.</p> <p>Hogares reubicados o acompañados en retorno con proyectos de seguridad alimentaria.</p> <p>Adultos mayores con complemento alimentario (60 años o más).</p> <p>Madres gestantes o lactantes beneficiarias de raciones alimentarias.</p> <p>Hogares beneficiados con atención inmediata/Hogares con manifestación de urgencia extrema remitidos por el Ministerio Público.</p> <p>Niños entre 6 meses y 5 años beneficiarios de raciones alimentarias.</p> <p>Niños menores de 6 años beneficiarios de desayunos infantiles.</p> <p>Niños beneficiarios de restaurantes escolares.</p> <p>Niños beneficiarios de programas de atención al menor.</p> <p>Personas beneficiadas con procesos de formación (urbana y rural).</p> <p>Hogares acompañados en procesos de retorno vinculados a proyectos de generación de ingresos/Hogares acompañados en procesos de retorno.</p> <p>Adultos mayores beneficiarios del programa de protección social (PPSAM)/Personas incluidas en el RUPD (60 años o más).</p>
<p>Estabilización social y económica</p>	<p>Inserción de los hogares desplazados al Sistema de Protección Social</p> <p>-Porcentaje de familias que gradualmente cumplen con los nueve criterios de estabilización.</p>	<p>No plantean indicadores sectoriales.</p>

Tabla 1. Indicadores de Goce Efectivo de Derechos hasta el 2011²

2 Tomado de César Rodríguez (2009:460), quien identifica los indicadores adoptados por los autos 109 de 2007, 233 de 2007 y 116 de 2008, de seguimiento a la T-025.

Derecho	Indicador de Goece Efectivo	Indicador sectorial (medido en relación con el número de personas víctimas de desplazamiento forzado incluidas o censadas en el RUPD)
Derecho a la salud	<p>Acceso al sgsss</p> <p>-Todas las personas víctimas del desplazamiento forzado cuentan con afiliación al sgsss y reciben atención en salud.</p> <p>Acceso al esquema de vacunación</p> <p>-Todos los niños del hogar víctimas de desplazamiento forzado cuentan con esquema de vacunación completo.</p>	<p>Número de personas víctimas de desplazamiento forzado incluidas o censadas en el RUPD que reciben asistencia en salud.</p> <p>Número de víctimas de desplazamiento forzado de doce años o más, incluidas o censadas en el RUPD, que acceden a programas de salud sexual y reproductiva.</p>
Derecho a la educación	<p>Todos los niños, niñas y adolescentes (5 a 17 años) víctimas de desplazamiento forzado asisten a alguno de los niveles de educación preescolar, básica o media.</p>	<p>Número de niños, niñas y adolescentes (5 a 17 años) víctimas de desplazamiento forzado beneficiados con acompañamiento de permanencia (transporte, alimentación, jornadas escolares complementarias, modelos flexibles, entre otros).</p> <p>Número de personas víctimas de desplazamiento forzado que obtienen el título de bachiller (en relación al número matriculados en grado once).</p> <p>Número de personas víctimas de desplazamiento forzado que se vinculan a algún nivel de educación superior (en relación a las que presentaron el examen Saber 11 y tienen el título de bachiller).</p> <p>Número de personas de 17 a 21 años víctimas de desplazamiento forzado matriculados en algún nivel de pregrado de educación superior (en relación a las que hayan presentado el examen Saber 11 y tienen título de bachiller).</p> <p>Número de personas víctimas de desplazamiento forzado beneficiarias de crédito educativo (en relación a las que estén matriculadas en algún nivel de educación superior y que hayan solicitado crédito educativo para acceso a educación superior).</p> <p>Número de adultos víctimas de desplazamiento forzado, que acceden a educación para adultos.</p> <p>Puesto promedio en los exámenes Saber 11 de las personas víctimas de desplazamiento forzado.</p> <p>Número de personas víctimas de desplazamiento forzado beneficiarias del Fondo de Reparación para el Acceso, Permanencia y Graduación de la población víctima en educación superior (en relación a las que aplican a este Fondo).</p> <p>Número de personas víctimas del desplazamiento forzado interno, que aplican al Fondo de Reparación para el Acceso, Permanencia y Graduación de la población víctima en educación superior.</p>

<p>Derecho a la alimentación</p>	<p>Todos los hogares víctimas del desplazamiento forzado disponen de alimentos aptos para el consumo y acceden a una cantidad suficiente de los mismos.</p> <p>*Se define suficiente así: La cantidad mínima de requerimientos calóricos es de 2.100 kcal día/persona. Se medirá insuficiencia alimentaria (comer menos de lo deseado por insuficiencia de alimentos) – Hambre por insuficiencia de alimentos – Ausencia de una de las comidas básicas diarias (desayuno, almuerzo y comida).</p> <p>Todos los hogares víctimas del desplazamiento forzado consumen distintos tipos de alimento con una frecuencia adecuada y no presentan inseguridad alimentaria.</p>	<p>Niños, niñas y adolescentes víctimas del desplazamiento forzado atendidos en programas con apoyo alimentario (comedores comunitarios, alimentación escolar).</p> <p>Niños y niñas menores de 5 años víctimas del desplazamiento forzado con seguimiento nutricional (Sistema de Seguimiento Nutricional)/Niños y niñas menores de 5 años víctimas del desplazamiento forzado en el programa de alimentación en transición.</p> <p>Madres gestantes y en lactancia víctimas del desplazamiento forzado atendidas en programas con apoyo alimentario.</p> <p>Hogares víctimas del desplazamiento forzado que están en el programa de alimentación de transición y producen alimentos para su autoconsumo.</p> <p>Familias víctimas del desplazamiento forzado que cuentan con proyectos de seguridad alimentaria dirigidos a la producción de alimentos para el autoconsumo.</p>
<p>Derecho a la subsistencia mínima</p>	<p>Todos los hogares víctimas del desplazamiento forzado que declararon tienen garantizada la subsistencia mínima antes de la decisión sobre la inclusión en el RUV (RUPD). Todos los hogares víctimas del desplazamiento forzado tienen garantizada la subsistencia mínima en el marco de la Atención Humanitaria de Emergencia una vez se dio su inclusión en el registro.</p> <p>Todos los hogares víctimas del desplazamiento forzado tienen garantizada la subsistencia mínima en el marco de la Atención Humanitaria de Transición.</p>	<p>Hogares víctimas de desplazamiento forzado en eventos masivos atendidos por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas con los componentes de la atención inmediata bajo el principio de subsidiariedad.</p> <p>Hogares víctimas de desplazamiento forzado en eventos masivos atendidos por los entes territoriales con los componentes de la subsistencia mínima una vez las autoridades tuvieron conocimiento del hecho.</p> <p>Tiempo promedio (días) transcurrido entre la inclusión en el RUV y la colocación de la Atención Humanitaria de Emergencia.</p> <p>Número de solicitudes de Atención Humanitaria de Emergencia/Atención Humanitaria de Transición/colocadas y cobradas, cuando la Atención Humanitaria de Emergencia es en dinero.</p> <p>Tiempo promedio transcurrido entre la solicitud y la colocación de la Atención Humanitaria de Transición (componente alojamiento solamente desde el 2013) para solicitudes avaladas.</p> <p>Tiempo promedio transcurrido entre la solicitud y la colocación de la Atención Humanitaria de Transición (componente alimentación desde el 2013) para solicitudes avaladas.</p> <p>Número de solicitudes de Atención Humanitaria de Transición avaladas por la Unidad de Víctimas.</p> <p>Número de hogares que solicitaron y recibieron la Atención Humanitaria de Transición cuando han pasado más de diez años de su desplazamiento.</p>

Derecho a la vivienda	<p>Todos los hogares víctimas de desplazamiento forzado habitan un inmueble en condiciones dignas.</p> <p>*Incluye "espacio suficiente (hacinamiento), servicios domiciliarios completos, materiales apropiados, ubicación, seguridad jurídica de la tenencia".</p>	<p>Número de hogares víctimas de desplazamiento forzado que reciben subsidios de vivienda en relación a los postulados al subsidio.</p> <p>Número de hogares víctimas de desplazamiento forzado con subsidios legalizados en relación a los que les fueron otorgados subsidios.</p> <p>Número de solicitudes de subsidio de vivienda de hogares víctimas de desplazamiento forzado que logran cierre financiero.</p> <p>Porcentaje de aporte promedio de los hogares víctimas de desplazamiento forzado a la financiación de la vivienda.*</p> <p>*No aplica durante la vigencia de la Ley 1537 de 2012 para vivienda urbana.</p> <p>Tiempo promedio transcurrido entre la identificación de potenciales beneficiarios que hace el DPS y la asignación del subsidio por parte de FONVIVIENDA/Tiempo programado entre la identificación de potenciales beneficiarios que hace el DPS y la asignación del subsidio por parte de FONVIVIENDA.</p> <p>Tiempo promedio transcurrido entre el momento de recepción del proyecto por parte del Banco Agrario y el momento en que el Banco Agrario hace la asignación del subsidio.</p> <p>Número de hogares víctimas de desplazamiento forzado con subsidio de vivienda sin aplicar en el año t que pudieron legalizarlo en el año t+1.</p>
Trabajo o generación de ingresos	<p>En todos los hogares víctimas del desplazamiento forzado, hay una persona mayor de 18 años, ocupada o pensionada, que recibe ingresos en dinero, y la relación entre el total de personas en el hogar y el total de personas ocupadas o pensionadas es menor o igual a 3.</p> <p>Todos los hogares víctimas de desplazamiento forzado tienen ingresos que son iguales o superiores a la línea de indigencia.</p> <p>Todos los hogares víctimas de desplazamiento forzado tienen ingresos que son iguales o superiores a la línea de pobreza.</p>	<p>Número de personas víctimas de desplazamiento forzado desocupadas o económicamente inactivas que dado su perfil laboral acceden a una oferta de enganche laboral.</p> <p>Número de personas víctimas de desplazamiento forzado, incluidas o censadas en el RUPD, con educación secundaria completa, o más, que acceden a una oferta de intermediación laboral.</p> <p>Número de personas víctimas del desplazamiento forzado incluidas o censadas en el RUPD, que según su perfil laboral acceden a una oferta de formación de capacidades.</p> <p>Número de personas víctimas de desplazamiento forzado, incluidas o censadas en el RUPD, que dado su perfil laboral acceden a una oferta de emprendimiento.</p>
Estabilización social y económica	<p>No se menciona en cuanto tal.</p>	<p>No se menciona en cuanto tal.</p>

Tabla 2. Propuesta de indicadores de Goce Efectivo presentados por el Gobierno Nacional a la Corte Constitucional³

³ Tomado de la página web del Departamento Nacional de Planeación: <https://www.dnp.gov.co/Pol%C3%ADticasdeEstado/Pol%C3%ADticadeAtenci%C3%B3naPoblaci%C3%B3nV%C3%ADctima/IndicadoresdeGoceEfectivodeDerechos.aspx>, consultada el 5 de mayo del 2014.

ANEXO 2

LISTADO DE ORGANIZACIONES DE
MUJERES DESPLAZADAS IDENTIFICADAS
EN ESTA INVESTIGACIÓN

1. Antioquia¹

Nombre de la omd	Sigla	Municipios donde trabajan
Asociación de Mujeres Desplazadas Afrocolombianas y Vulnerables	ASOMUDESAVUL	Apartadó, Acandí, Carepa, Necoclí, Riosucio y Turbo
Asociación Comunitaria de Desplazados de Apartadó	ASOCODEA	Apartadó, Acandí, Carepa, Necoclí, Riosucio y Turbo
Red de Mujeres de Argelia		Argelia
Mujeres Creando Futuro		Bello
Asociación de Víctimas de Cocorná	AVIC	Cocorná
Asociación de Población Desplazada de Currulao	ASPODESC	Turbo (corregimiento de Currulao)
Asociación Familias sin Límites	ASOFAMSIL	Chigorodó
Asociación de Personas en Situación de Desplazamiento Residentes en Marinilla	ASODERM	Marinilla
Mujeres Activas		Medellín
Asociación de Desplazados Ancianos de Antioquia	ASODEAN	Medellín, Bello, Caldas
Asociación de Desplazados de Rionegro	ASODER	Rionegro

- 1 Se excluyeron de este listado las siguientes redes y ONG: Asociación Regional de Mujeres del Oriente Antioqueño (AMOR) y Asociación de Promotoras de Vida y Salud Mental (APROVIAC).

2. Arauca

Nombre de la omd	Sigla	Municipios donde trabajan
Asociación de Víctimas de Saravena	AVIDESA	Saravena

3. Atlántico²

Nombre de la omd	Sigla	Municipios donde trabajan
Mujeres al Progreso		Tubará

4. Bogotá³

Nombre de la omd	Sigla	Municipios donde trabajan
Asociación Afro por la Paz	AFROMUPAZ	Bogotá
Asociación Nacional Solidaria para la Defensa de la Mujer y las Familias Desplazadas	ANSPALMUFAD	Bogotá
Asociación de Mujeres Afrocolombianas La Canoa		Bogotá
Asociación para el Desarrollo Integral de la Mujer, la Juventud y la Infancia	Asomujer y Trabajo	Bogotá
Asociación de Mujeres del Río	ASRIO	Bogotá
El Sena Madres Productivas Cabeza de Familia		Bogotá
Fundación Caminos de Fé	FUCAFÉ	Bogotá
Fundación Mujer, Familia y Trabajo		Bogotá
Fundación Nacional Defensora de los Derechos Humanos de la Mujer	FUNDHEFEM	Bogotá
Fundación Nacional de Defensoras de Derechos Humanos de la Mujer Desplazada		
Fundación Mujeres Desplazadas de Bosa	FUNMADESPAR-Bosa	Bogotá
Asociación de Mujeres en Situación de Desplazamiento Forzado Yo Mujer	Yo Mujer	Bogotá

- 2 Se excluyó de este listado a la ONG Colectivo Mujeres al Derecho.
- 3 Se excluyeron de este listado las siguientes redes y ONG: Mesa Distrital de Seguimiento al Auto 092, Red Nacional de Mujeres Desplazadas, Asociación Nacional de Mujeres Campesinas, Negras e Indígenas de Colombia (ANMUCIC), Corporación Casa de la Mujer, Corporación Sisma Mujer, Iniciativa de Mujeres por la Paz (IMP), Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad (LIMPAL), Mesa Mujer y Conflicto Armado, Red Nacional de Mujeres y Ruta Pacífica de las Mujeres.

5. Bolívar

Nombre de la omd	Sigla	Municipios donde trabajan
Mujeres Unidas de El Salado		Carmen de Bolívar (corregimiento de El Salado)
	ASOBOQUILLA	Cartagena
Asociación de Desplazados de Cartagena	ASODESCAR	Cartagena y Acandí
Asociación de Mujeres Ahorradoras de Cartagena	ASOMACAR	Cartagena
Corporación de Población Desplazada Productivos de Membrillar		Cartagena
Fundación Mujeres del Silencio	FUNMUSI	Cartagena
Liga de Mujeres Desplazadas	LMD	Cartagena, Carmen de Bolívar y Turbaco
Mis Esfuerzos		Cartagena
Mi Refugio		Cartagena
Grupo Mujeres Espejo	Mujeres Espejo	Cartagena y María La Baja
Red de Mujeres Activas		Cartagena
Fundación Organización SION (Servicio, Incidencia, Orientación junto con las Naciones)	SION	Cartagena
Organización Red de Mujeres Narrar para Vivir	Narrar para Vivir	San Juan de Nepomuceno y otros municipios de la región de los Montes de María

6. Boyacá

Nombre de la omd	Sigla	Municipios donde trabajan
Asociación de Desplazados de Colombia	ASOPODESCOL	Tunja

7. Caquetá

Nombre de la omd	Sigla	Municipios donde trabajan
Asociación de Mujeres del Caquetá		Belén de los Andaquíes
Mujeres Víctimas del Conflicto Armado de Caquetá	ASOMUVICA	Florencia
Helicóneas Amazónicas		Florencia, Montañitas e Ibagué
Corporación de Derechos Humanos Caguán Vive		Florencia y Cartagena del Chairá
Asociación de Desplazados El Porvenir		Milán

8. Cauca

Nombre de la omd	Sigla	Municipios donde trabajan
Fundación Proyectar Desarrollo		Guapi
Asociación Volver a Renacer		Popayán
Fundación Mujer Cabeza de Familia	FUNDAMCAFAMY	Popayán
	FUNDADESPLAZADOS	Popayán

9. Cesar

Nombre de la omd	Sigla	Municipios donde trabajan
Fundación Amor		Valledupar y Medellín

10. Córdoba

Nombre de la omd	Sigla	Municipios donde trabajan
Asociación de Mujeres La Esmeralda		Montería (corregimiento Las Palomas, vereda Nuevo Horizonte)
Cooperativa Agropecuaria de Mujeres del Valle Encantado		Montería

11. Cundinamarca

Nombre de la omd	Sigla	Municipios donde trabajan
Fundación Vive por una Colombia Social y Productiva		Arbeláez, Pandi y Sibaté
Asociación de Víctimas de la Violencia Recientes	ASVIVIR	Fusagasugá
	ASOEMPRESER	Gachetá
Nuevo Horizonte de Éxitos	AHDEX	Sibaté, Soacha y Bogotá
Fundación de Mujeres y Discapacitados Desplazados de Colombia	FUMDESPLAD	Soacha
Mesa de Interlocución, Gestión y Desarrollo	MIGD	Soacha

12. Chocó

Nombre de la omd	Sigla	Municipios donde trabajan
Asociación de Desplazados Dos de Mayo		Bojayá
Fundación Mujer y Vida		Quibdó

Asociación por el desarrollo integral de la población desplazada del municipio de Nóvita	ASODESNOV	Nóvita
Fundación Social de Mujeres Riosuceñas Construyendo Paz	MACORIPA	Riosucio

13. Guainía

Nombre de la omd	Sigla	Municipios donde trabajan
	ASODEPAZ	Inírida

14. Guajira

Nombre de la omd	Sigla	Municipios donde trabajan
Asociación Unión Ciudadana de Víctimas y Vulnerables	Asociación Unión Videvul	El Molino, Urumita y Villa Nueva
Fundación Red de Mujeres Cristianas por la Vida y la Paz de la Guajira		El Molino, Hato Nuevo, La Jagua del Pilar, Urumita y Villanueva
Fundación Fuerza Mujeres Víctima	FFUMVI	Villanueva
Fuerza de Mujeres Wayúu - SÛTSÛIN JIEYUU WAYÛU	SJW-FMW	Barrancas, Cuatro Vías, varios municipios de la alta, media y baja Guajira, Valledupar, Venezuela y Suiza
Organización Wayuú MUNSU-RAT - Mujeres Tejiendo Paz		Bahía Portete y otros municipios de Guajira
Sí se puede vivir mejor		Urumita

15. Huila

Nombre de la omd	Sigla	Municipios donde trabajan
Corporación de Mujeres Surcolombianas Víctimas del Conflicto Armando Cacica Guaitipan		Neiva

16. Magdalena

Nombre de la omd	Sigla	Municipios donde trabajan
Asociación de Mujeres Productoras del Campo	ASOMUPROCA	Pueblo Viejo, Aracataca, Ciénaga y Retén

17. Meta⁴

Nombre de la OMD	Sigla	Municipios donde trabajan
Asociación de Mujeres Desplazadas del Meta	ASOMUDEM	Villavicencio

18. Nariño⁵

Nombre de la OMD	Sigla	Municipios donde trabajan
Asociación de Mujeres Desplazadas Amigas del Futuro		Ipiales
Asociación Buscando Nuevos Senderos		Pasto
Progreso y Paz - Afrodes Nacional		Pasto
Fundación de Viudas Víctimas del Conflicto Armado de Tumaco		Tumaco

19. Norte de Santander

Nombre de la OMD	Sigla	Municipios donde trabajan
Asociación de Víctimas Rosarienses	ASOVIRO	Cúcuta y Villa del Rosario
Renacer		Cúcuta y Villa del Rosario

20. Putumayo⁶

Nombre de la OMD	Sigla	Municipios donde trabajan
Asociación Agropecuaria de Desplazados Las Palmeras		Mocoa
Asociación de Mujeres Cabeza de Hogar La Primavera		Mocoa
Asociación Mujeres Desplazadas La Independencia		Mocoa
Asociación de Mujeres Desplazadas 1° de Mayo		Mocoa
Asociación Madres Cabeza de Hogar		Mocoa
Caminantes Hacia el Futuro		Mocoa
Grupo Asociativo Mujeres Nuevo Futuro		Mocoa
Nueva Creación		Mocoa
Nueva Vida		Mocoa

- 4 Se excluyó de este listado a la Red de Mujeres y de Organizaciones del Meta-seccional Granada.
- 5 Se excluyó de este listado a la ONG Federación de Mujeres Campesinas de Nariño.
- 6 Se excluyeron de este listado las siguientes redes y ONG: Alianza Departamental de Mujeres Tejedoras de Vida, Corporación Casa Amazonía y Fundación de Defensoras de la Vida (FUNDEVIDA).

Senderos de Unidad		Mocoa
Sueños Posibles		Mocoa
Asociación de Desplazados Nuevo Mundo		Orito
Renacer		Sibundoy

21. Quindío

Nombre de la omd	Sigla	Municipios donde trabajan
	ASOEMPRENDER	Circasia

22. Risaralda

Nombre de la omd	Sigla	Municipios donde trabajan
Mujeres Productivas a la Verdad y a la Reparación		Pereira

23. Santander⁷

Nombre de la omd	Sigla	Municipios donde trabajan
Asociación de Desplazados Asentados en el Municipio de Barrancabermeja	ASODESAMUBA	Barrancabermeja
Asociación de Mujeres Víctimas Proyectos de Construcción de Vida en Barrancabermeja	AVIPROCOB	Barrancabermeja
Corporación Regional de Desplazados del Magdalena Medio	COREDMAG	Barrancabermeja
Fundación de Mujeres Víctimas del Magdalena Medio	FUNMUVMIMAG	Barrancabermeja
Asociación de Mujeres Víctimas de Desplazamiento Forzado y Damnificadas de la Ola Invernal del 2005	ASMUDESMA	Bucaramanga, Girón y Sabana de Torres
Asociación de Mujeres Abriendo Caminos	ASOMUCAMI	Bucaramanga
Asociación de Mujeres Artesanas de Bucaramanga Luz y Vida		Bucaramanga
Asociación de Mujeres Emprendedoras en Acción	ASOMUJEMA	Bucaramanga
Asociación de Mujeres Tejiendo Sueños	ASOMUTES	Bucaramanga
Mujeres por una Vida Digna		Bucaramanga

⁷ Se excluyeron de este listado las siguientes redes y ONG: Mesa Mujer y Desplazamiento del Área Metropolitana de Bucaramanga, Fundación Mujer y Futuro y Organización Femenina Popular (OFF).

24. San Andrés

Nombre de la omd	Sigla	Municipios donde trabajan
Organización de Población Desplazada en la Isla de San Andrés (en proceso de conformación)		San Andrés

25. Sucre

Nombre de la omd	Sigla	Municipios donde trabajan
Asociación de Mujeres Cabeza de Familia Víctimas por la Violencia en la Costa Atlántica y Colombia	ASOMUDFAVIC	Sincelejo y otros municipios de la región de los Montes de María (Carmen de Bolívar, Ovejas, San Jacinto, San Onofre y San Pedro)

26. Tolima⁸

Nombre de la omd	Sigla	Municipios donde trabajan
Asociación de Desplazados de Santiago Pérez - Ataco	ASDESAD	Ibagué
Asociación Manuela Beltrán	ASOMABE	Ibagué

27. Valle del Cauca

Nombre de la omd	Sigla	Municipios donde trabajan
Asociación de Afrocolombianos Desplazados	AFRODES - Buenaventura	Buenaventura y otros municipios
Madres por la Vida		Buenaventura
Asociación Abrazar		Cali
Asociación de Desplazados y Campesinos	ASODEINCA	Cali, Buenaventura, Candelaria, Florida Ginebra, Jamundí, Tagua y Tuluá
Asociación Mujeres, Valores y Trabajo		Cali
Fundación Colombia Sana		Cali
Mujer, Esperanza y Guía		Cali
Mujeres sin Frontera del Valle		Cali

28. Vaupés

Nombre de la omd	Sigla	Municipios donde trabajan
Todo Coser (taller de modistería). Asociación de Desplazados de Vaupés	ASODEVA	Mitú

⁸ Se excluyó de este listado a la red Observatorio de Derechos Humanos del Tolima.

