

Destierros y desarraigos



Memorias
del II Seminario
Internacional
Desplazamiento:
implicaciones
y retos para la
governabilidad,
la democracia
y los derechos
humanos

Bogotá, Colombia,
4, 5 y 6 de
septiembre
de 2002

Destierros y desarraigos

Destierros y desarraigos

Memorias del II Seminario Internacional

Desplazamiento: implicaciones y retos
para la gobernabilidad, la democracia
y los derechos humanos



Consultoría para los Derechos
Humanos y el Desplazamiento



Organización Internacional
para las Migraciones

Destierros y desarraigos
Memorias del II Seminario Internacional
Desplazamiento: implicaciones y retos
para la gobernabilidad, la democracia
y los derechos humanos

© Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, CODHES
ISBN:

Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento
Jorge Enrique Rojas Rodríguez
Presidente
Harvey Danilo Suárez Morales
Director

Organización Internacional para las Migraciones
Diego Beltrand
Jefe de Misión

Coordinación logística del Seminario
Nubia Pedraza Palacios

Coordinación editorial, edición, diseño y diagramación
Beatriz Peña Trujillo

Fotografía de la carátula
Miguel Gallardo

Impresión
Grafiq Editores Ltda.

Bogotá, marzo de 2003

Contenido

Prólogo <i>Diego Beltrand</i> _____	9
Agradecimientos _____	13
Presentación <i>Marco Alberto Romero</i> _____	15
INSTALACIÓN DEL SEMINARIO	
Palabras de Ingemar Cederberg, Ministro Consejero de la Embajada de Suecia _____	23
Palabras de Francisco Galindo Vélez, Representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en Colombia _____	25
Palabras de Marcelo Pisan, Jefe de Misión Adjunto de la Organización Internacional para las Migraciones _____	29
Retos de la política de atención integral a la población desplazada en 2002-2006 <i>Luis Alfonso Hoyos Aristizábal</i> Director General de la Red de Solidaridad Social _____	33

Una sociedad en medio del colapso
Jorge Rojas Rodríguez
Presidente de la Consultoría para
los Derechos Humanos y el Desplazamiento_____ 41

Mensaje de Francis M. Deng,
Representante del Secretario General
de las Naciones Unidas para los Desplazados Internos_____ 59

Saludo de Eduardo Cifuentes,
Defensor del Pueblo_____ 65

DESPLAZAMIENTO, TERRITORIALIDAD Y EXCLUSIÓN

El territorio como elemento fundamental
de la resistencia al desplazamiento forzado
de los pueblos indígenas de Colombia
*Jaime Enrique Arias*_____ 71

Aplazados y desplazados
–Violencia, guerra y desplazamiento:
El trasfondo cultural del destierro y la exclusión–
*Harvey Danilo Suárez*_____ 81

GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA, DESPLAZAMIENTO Y DERECHOS HUMANOS

Colombia: ¿La injusticia causa violencia?
Las políticas de la democracia, la guerra
y el desplazamiento forzado
*Marc W. Chernick*_____ 123

Esta guerra no se gana a bala
*Gustavo Gallón Giraldo*_____ 159

Pactos sociales en el departamento
del Putumayo, Colombia, 2000-2002
*Edér Jair Sánchez Zambrano*_____ 175

Desplazamiento forzado, conflicto
y ciudadanía democrática
*Marco Alberto Romero*_____ 183

CONFLICTO ARMADO, CAMBIOS SOCIODEMOGRÁFICOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Balance de las políticas de atención
a la población desplazada (1998-2000)
*Patricia Luna y Robin Hissong*_____ 231

Desplazamiento forzoso, políticas
externas y Comunidad Internacional
*Sheila Gruner*_____ 253

Desplazamiento forzado y reconfiguraciones
urbanas: Algunas preguntas para
los programas de restablecimiento
*Gloria Naranjo Giraldo y Deicy Hurtado Galeano*_____ 271

La política pública de atención a la población
desplazada y la necesidad de incorporar un enfoque
de derechos en su formulación y su ejecución
*Andrés Celis*_____ 289

CONTENIDOS Y DILEMAS DE LA ACCIÓN HUMANITARIA

Contenidos y dilemas de la ayuda humanitaria:
Una perspectiva psicosocial crítica
*Carlos Martín Beristain*_____ 313

Contenidos y dilemas de la acción humanitaria <i>Rikard Nordgren</i>	327
---	-----

DESPLAZAMIENTO Y REFUGIO.

EXPERIENCIAS INTERNACIONALES EN CONFLICTO Y POSTCONFLICTO

Retos de la atención al desplazamiento interno en Georgia <i>Iulia Karashvili</i>	339
---	-----

Crisis política y migraciones: El África Subsahariana en perspectiva <i>Madeleine Alingué</i>	345
---	-----

Conflicto, procesos de paz y soluciones durables al desplazamiento: una perspectiva comparativa <i>Josep Zapater</i>	359
--	-----

Desplazados por la violencia en el Perú: una cuestión de Estado <i>Rocío Paz</i>	379
--	-----

Prólogo

El Seminario Internacional: Desplazamiento, Implicaciones y Retos para la Gobernabilidad, la Democracia y la Paz, celebrado entre el 4 y el 6 de septiembre de 2002, constituyó un valioso aporte en la valoración del estado actual del fenómeno del desplazamiento y en la proposición de soluciones consensuadas e integrales al problema de la migración forzada. En las memorias convergen las distintas perspectivas y propuestas que el Gobierno de Colombia, la sociedad civil y la comunidad internacional consideran pertinentes para la solución estructural del desplazamiento y la atención a la población desplazada.

La OIM se encuentra desarrollando en la actualidad un Programa de Post-Emergencia para la Atención a las Poblaciones Desplazadas y Comunidades Receptoras en Colombia, con el apoyo financiero de USAID, con el conocimiento de que el desplazamiento forzado constituye actualmente en Colombia una verdadera crisis humanitaria que ha venido agravándose en los últimos años. En efecto, la creciente expansión del fenómeno puede ser apreciada en las cifras provistas por la Red de Solidaridad Social, RSS: mientras que en el año 2000 aproximadamente 480 municipios registraban procesos de movilidad referida al desplazamiento forzado, en el año 2002, 911 municipios se vieron involucrados en la recepción o en la expulsión forzada de población, cifra que equivale al 87 por ciento del territorio nacional. El cambio en el mapa poblacional de Colombia no sólo afecta a los migrantes forzados, sino que también afecta política, económica y culturalmente a las comunidades involucradas en este perverso fenómeno migratorio.

Ante esta grave situación, el Gobierno de Colombia, apoyado por organizaciones de la sociedad civil, ha logrado visibilizar la problemática y establecer un marco legal y operativo de atención a las víctimas, a través de la promulgación de una serie de normas derivadas de la Ley 387 y de la creación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, SNAIPD. Sin embargo, el SNAIPD solamente logra dar asistencia de emergencia al 50 por ciento de quienes la requieren, mientras que un porcentaje aun menor se beneficia de los programas de restablecimiento y retorno, tal como lo reconoce la entidad coordinadora del SNAIPD, la Red Solidaridad Social.

En síntesis, el número de personas y lugares afectados por el desplazamiento continúa incrementándose, mientras que la atención es insuficiente ante a la magnitud del problema. Frente a este panorama, la sociedad colombiana, asistida por la comunidad internacional, enfrenta el reto de prestar su apoyo en la solución de las causas que generan desplazamiento forzado y, a la vez, de mejorar la atención a las víctimas de este fenómeno y lograr las condiciones que permitan a las familias que así lo deseen el retorno a sus comunidades.

Importantes esfuerzos, con logros parciales, se han llevado a cabo en la atención humanitaria de emergencia. Sin embargo, existen vacíos de atención en la dimensión de alternativas de restablecimiento en el mediano y el largo plazo para la población desplazada. Un número acumulado en los últimos 17 años, estimado por CODHES en más de 2.700.000 personas desplazadas, amerita diseñar y poner en práctica soluciones de restablecimiento para las víctimas de esta tragedia humanitaria.

Contemplar en dichas soluciones a las comunidades receptoras implica un imperativo ético y una exigencia práctica que permita avanzar en un futuro de integración y solidaridad entre las poblaciones vulnerables sometidas a la pobreza y el desarraigo y, a la vez, evitar eventuales prácticas discriminatorias.

Desde esta perspectiva, la OIM ratifica su compromiso a favor de las soluciones duraderas para las poblaciones desplazadas internas y su apoyo al

Estado y la sociedad civil colombiana en este esfuerzo mancomunado. Damos nuestras felicitaciones a CODHES y confiamos en que futuros eventos como éste seguirán constituyendo una propuesta importante para la puesta en práctica de alternativas de convivencia y reconciliación del pueblo colombiano.

Diego Beltrand
Jefe de Misión
Organización Internacional para las Migraciones

Agradecimientos

La Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, CODHES, agradece a las siguientes entidades y organizaciones su invaluable aporte en la realización del II Seminario Internacional *Desplazamiento: implicaciones y retos para la gobernabilidad, la democracia y los derechos humanos*: Embajada de Suecia, Organización Internacional para las Migraciones, Red de Solidaridad Social, Consejería en Proyectos, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Secours Catholique, Centro de Investigación y Educación Popular y Trocaire.

Presentación

A diez años de haber iniciado su trabajo en defensa de los derechos de las poblaciones en situación de desplazamiento forzado, CODHES convocó a este II Seminario Internacional sobre el tema, con el propósito de abrir un espacio de debate sobre las implicaciones y los retos que la prolongación de los procesos de conflicto y migración forzada en Colombia tienen sobre la gobernabilidad, la democracia, los derechos humanos y la paz.

Este debate cobra cada vez más vigencia, y es probable que debamos realizarlo en medio del panorama adverso que han originado las nuevas circunstancias de la confrontación armada que vive el país. En efecto, en esta nueva etapa se advierte la entrada a dinámicas de poblamiento y repoblamiento forzado o presionado por las lógicas de la guerra interna, mientras las respuestas institucionales optan por fórmulas de “retornos” en el contexto estructural de la crisis humanitaria generada por el desplazamiento.

En situaciones críticas como la que evidencia el desplazamiento forzado colombiano, el ejercicio de la gobernabilidad y la democracia tiende a desdibujarse y deja muchas dudas sobre la realización de derechos mínimos de participación político-electoral, lo mismo que de asociación, expresión, organización y movilización, sin desconocer que siguen ausentes los referentes mínimos de aspectos económicos, sociales y culturales.

Ante esta perspectiva, hoy es más que necesario indagar tanto en las lógicas de poderosos intereses económicos como en el desarrollo de estrategias de

homogeneización de lealtades políticas –mediados por las armas, la fuerza y la intimidación– las raíces de las dinámicas ocultas que mueven el desplazamiento y los eventuales procesos de *poblamiento* y *repoblamiento* del país.

El seminario de CODHES abordó este debate –que pareciera una desviación frente a las expectativas de discusión de los aspectos sociodemográficos, socioeconómicos y políticos del desplazamiento en eventuales escenarios de postconflicto (véanse las memorias del I Seminario)–, pues ahora es preciso asumir el desafío de buscar soluciones en el nuevo marco de políticas de seguridad que poco o nada tienen de democráticas y que, en todo caso, prolongan indefinidamente esta guerra interna.

Una convocatoria en medio de rupturas y cambios

El seminario, que reunió a 601 personas provenientes de todos los departamentos del país (además de 82 delegados internacionales) e integrantes de la inmensa mayoría de organizaciones sociales, universidades, organizaciones no gubernamentales e instancias oficiales comprometidas con la temática del desplazamiento, tuvo lugar en momentos en que soplaban vientos de recrudescimiento de la guerra, tras la ruptura de los últimos experimentos de solución política al conflicto armado interno entre el gobierno del Presidente Pastrana y los movimientos insurgentes FARC y ELN y la posesión del presidente Álvaro Uribe Vélez.

Justamente, la elección del nuevo mandatario tiene la impronta de ese fracaso, ya que buena parte del electorado colombiano respaldó un experimento basado en el escepticismo hacia esos infructuosos esfuerzos de negociación y no en la certeza de un nuevo camino para resolver la crisis colombiana. Afirmar que la sociedad perdió la confianza en los procesos de paz porque, por las razones que sea, éstos no ofrecieron resultados a la profunda crisis social y económica, ni lograron reducir la intensidad del conflicto, ni permitieron una participación democrática del país en su desarrollo, es ya, prácticamente, un lugar común. Muchos, entonces, asumieron una posición equivocada y, en lugar de plantearse el problema de repensar los procesos de paz, optaron por depositar su confianza en las armas. Así pues, esta confianza ha invadido hoy a importantes sectores de la conciencia ciudada-

na, sin que nadie se arriesgue a avizorar sus consecuencias y menos aun a asumir las responsabilidades que de allí se desprenden.

En este nuevo contexto, asoma su cabeza un proyecto estructural de contrarreforma a los contenidos democráticos de la Constitución de 1991. El gobierno del Presidente Uribe acuña el concepto de ‘seguridad democrática’, pero en la agenda legislativa de sus ministros campean propuestas antidemocráticas como la conmovición interior, el retorno al estado de sitio de la Constitución de 1886, el recorte de la acción de tutela para la protección de derechos económicos, sociales y culturales, la restricción de los poderes de la Corte Constitucional, la eliminación de la Defensoría del Pueblo y las Personerías municipales, el retorno a la figura de las facultades extraordinarias para que el Presidente legisle en materia de justicia, propuestas para armar a los civiles e involucrarlos en acciones de naturaleza militar, etcétera. Así mismo, los aliados del gobierno, como el senador Rafael Pardo, se pronuncian por la censura de prensa, al tiempo que otros defienden la expedición de estatutos de seguridad como los implementados por el gobierno de Turbay Ayala, para revivir la Ley de Seguridad Nacional, declarada inexecutable por la Corte Constitucional.

Para completar este cuadro, las nuevas exigencias fiscales de la guerra se producen en momentos en que el gobierno nacional opta por la interpretación de la crisis fiscal que propone la banca multilateral y suscribe con el FMI una serie de reformas que no van a permitir ninguna reactivación económica y, por el contrario, van a profundizar la brecha social. Así, se pasó de un debate intenso sobre las agendas de transformación social relacionadas con la paz a una política que combina el ajuste fiscal y la expansión militar, y se espera que, en general, el pueblo respalde esta política a través de un plebiscito.

¿Estamos, entonces, ante una perspectiva de reforma profunda del régimen político orientada a cambiar el orden de 1991 por un presidencialismo cerrado y autoritario? ¿Estamos ante al abandono del paradigma de la década de los noventa, que postulaba la transformación democrática de la sociedad colombiana como un camino para la afirmación de las posibilidades de la paz? ¿Se puede justificar la regresión autoritaria con el ar-

gumento de que los avances democráticos se han convertido en obstáculo para ganar la guerra?

Por su parte, la insurgencia le apuesta también a dinámicas de estructuración de sus acciones de guerra, dejando de lado el respeto por sus propuestas originales de democracia local y hoy tiene sometidos a los alcaldes elegidos popularmente a la presión de sus estrategias militares. En su retorno al modelo de guerra de guerrillas, está ejecutando acciones ofensivas contra la infraestructura pública y económica y desarrollando operaciones que adquieren un carácter cada vez más indiscriminado, especialmente en los espacios urbanos.

Al parecer, se trata de un pulso en el que el gobierno entiende la seguridad como copamiento militar del territorio y como disolución de las fronteras de responsabilidad entre civiles y agentes estatales, mientras la guerrilla quema sus naves para mostrar, ante todo, una enorme capacidad destructiva y de desestabilización.

Entre tanto, ¿qué está sucediendo con los grupos paramilitares? Cada vez son más las denuncias sobre sus acciones sistemáticas, que multiplican los asesinatos individuales sin recurrir a las masacres, aunque quizás esto tiene un mayor impacto humanitario. El gobierno ha anunciado su intención de abrir caminos de diálogo con estos grupos, sin precisar los contenidos ni el alcance de una eventual negociación en lo que respecta a derechos humanos y a temas tan complejos como el narcotráfico y la tenencia de la tierra. Desde luego que estos diálogos entre el gobierno y las autodefensas han multiplicado los interrogantes sobre el problema de la impunidad y plantean, además, la pregunta sobre la real posibilidad de lograr la desmovilización de estas fuerzas contrainsurgentes, en la eventualidad de que no se produzcan avances en los procesos de paz con los movimientos guerrilleros.

Tenemos, entonces, un momento de escalamiento y reestructuración de la guerra, con el telón de fondo nacional de una sociedad afectada por la más profunda crisis social y un contexto internacional de una marcada intolerancia que, en el corto plazo, podría cerrar importantes espacios para la protección de los derechos humanos, para el reclamo de la observancia del Derecho Internacional Humanitario y para respaldar nuevas tentativas de diálogo y negociación.

Preguntas y compromisos

De este complejo panorama surgen, entonces, las preguntas centrales de este II Seminario Internacional: ¿Cuáles serán las consecuencias de este proceso de reestructuración del conflicto armado interno sobre la situación de derechos humanos, ya de por sí afectada por una profunda crisis de tipo estructural? ¿De qué tipo de democracia se está hablando en este nuevo contexto? ¿Cuáles serán las consecuencias de este nuevo clima de polarización para las fronteras colombianas, cada vez más afectadas por la migración forzada? Y más específicamente, ¿cuáles son las garantías, en este nuevo periodo, para las poblaciones desplazadas y en general para las diferentes víctimas del conflicto armado, si el propio Estado se ha mostrado incapaz de garantizar la vigencia de sus derechos más elementales? ¿Cuáles son las garantías para el desarrollo de la labor de las organizaciones y movimientos sociales que trabajan por la paz en Colombia?

Desde las organizaciones de derechos humanos, seguiremos afirmando la necesidad de cambiar la sed de venganza por la sed de justicia, como lo afirma el señor Defensor del Pueblo, y la lógica de las diferentes dinámicas de militarización por la búsqueda de estrategias de reconciliación. Colombia necesita un Estado fuerte en legitimidad democrática, pues la fortaleza de un Estado social de derecho está más asociada a la construcción de acuerdos nacionales sobre las transformaciones que requiere la sociedad que a la reproducción militar de los conflictos.

Por fortuna soplan vientos de profunda renovación de la política en algunos países de América del Sur, cuya fortaleza no está cifrada en las armas sino en la interpretación del sentir de los pueblos agobiados por el desempleo, la pobreza, la miseria y la promesa difusa de futuras sociedades de abundancia construidas sobre la ruina del presente. Hay una profunda sed de democracia social y económica que no renuncia a la lucha por los derechos políticos y las garantías ciudadanas. Éste es un mensaje de vital importancia para Colombia, pues, como solía decir el maestro Estanislao Zuleta, la transformación democrática de la sociedad colombiana debe recoger dos imperativos: “No tomar la lucha por las libertades democráticas como pretexto para defender la desigualdad, los privilegios y la dominación de clase” y “No

tomar la lucha por la igualdad, la justicia económica y la seguridad social, como pretexto para abolir las libertades democráticas”.

CODHES agradece a todas las personas que participaron en la organización y el desarrollo de este seminario, a las personas en situación de desplazamiento y a las organizaciones sociales, universidades e instituciones del Estado que respondieron a esta convocatoria, a las personas que expusieron y compartieron sus experiencias y conocimientos, a quienes aportaron respaldo político, recursos económicos e iniciativas para la realización del evento, como la Embajada de Suecia, la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, la Consejería en Proyectos y Servicios, la Organización Internacional para las Migraciones y la Red de Solidaridad Social, así como a la Expedición por el Éxodo –que se realizó durante el seminario y en la cual participó CODHES desde una iniciativa de reafirmar los espacios socioculturales, étnicos y artísticos que proyecta el desplazamiento como drama humano– y a los medios de comunicación que permitieron romper, por una vez, el silencio que rodea la violencia que nos acosa.

Esperamos que este libro, que contiene los diferentes documentos presentados en el II Seminario Internacional, sea de utilidad y contribuya a la tarea de las diferentes organizaciones y personas que dedican lo mejor de sus vidas a la causa de la justicia y los derechos humanos, tanto en Colombia como fuera de ella.

Marco Alberto Romero
CODHES
Bogotá, marzo de 2003

Instalación del Seminario



Palabras de Ingemar Cederberg, Ministro Consejero de la Embajada de Suecia

Para mi país es un gran honor inaugurar este seminario que tratará el álgido tema del desplazamiento forzado interno en Colombia. En la coyuntura actual, en la que se percibe un dramático incremento de este fenómeno, este evento, que contará con amplia participación de la sociedad civil colombiana, representa una oportunidad muy importante para intercambiar ideas y experiencias con los distintos sectores que se ocupan del tema.

Suecia es consciente de que las autoridades colombianas han hecho esfuerzos por desarrollar un marco legal e institucional para enfrentar la crisis humanitaria que crea la migración forzada, así como de que en el gobierno del Presidente Uribe Vélez se seguirán buscando fórmulas cada vez más eficaces y convenientes para solucionar la problemática del desplazamiento. En la situación actual es cada vez más importante buscar nuevos caminos para encarar la crisis con una visión integral dentro de la política estatal. Al respecto, la coordinación de las instancias gubernamentales es un reto muy grande para el Gobierno y, en especial, para la Red de Solidaridad Social, coordinadora del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, SNAIPD.

La comunidad internacional, representada tanto por el ACNUR como por la Cruz Roja, ha jugado un papel primordial de apoyo al sistema de atención. Y ahora que la situación del país se ha tornado más grave, este apoyo se vuelve cada vez más importante, pues puede garantizar una respuesta más apropiada. Esperamos que de parte de la comunidad internacional exista

la disponibilidad de aumentar sustancialmente el apoyo para aliviar la crisis humanitaria del desplazamiento, tanto en los aspectos de prevención y alertas tempranas como en la solución del problema. En este momento, la ONU está desarrollando el Plan de Acción Humanitaria, liderado por ACNUR y OCHA, el cual esperamos sirva de base para impulsar un aumento en los recursos que la comunidad internacional aporta.

Por su parte, las organizaciones no gubernamentales colombianas y la Iglesia han estado jugando un papel fundamental en el trabajo de atención a las personas desplazadas. Sus redes de contacto en el país son básicas para asegurar una debida atención, lo mismo que la coordinación con las instancias del gobierno y el Estado. Debemos mencionar también, en especial, a las organizaciones de los propios desplazados, las cuales juegan un papel especialmente importante como medio de expresión de las víctimas del desplazamiento forzado.

Esperamos que este seminario sea un aporte a la profundización y la ampliación de los espacios de coordinación, tan decisivos para alcanzar buenos resultados en las tareas de atención a la población desplazada. Queremos agradecer y reconocer, en particular, la labor de CODHES al organizar este seminario, tan oportuno en el momento actual del país.

Finalmente, queremos expresar el compromiso amplio de Suecia con los desplazados en Colombia. Ya en el pasado apoyamos la apertura de la Oficina del ACNUR, la cual cobra cada vez más relevancia. Además, hemos apoyado a la Cruz Roja Internacional, y llevamos varios años cooperando con las organizaciones no gubernamentales y con la Iglesia en la solución a la problemática de los desplazados, sobre todo de manera bilateral, pero también a través de la Comisión Europea. Nuestro propósito es continuar con este compromiso.

Les deseamos muchos éxitos en este seminario.

Palabras de Francisco Galindo Vélez, Representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en Colombia, ACNUR

Estimados señores y señoras:

Quiero subrayar, antes que nada, la utilidad y la pertinencia de realizar este seminario en esta etapa de cambio de gobierno y de ajuste de políticas públicas. El carácter participativo de este evento es gratificante, pues involucra prácticamente a todos los agentes relevantes en la atención al desplazamiento forzado. En efecto, no podemos pensar en respuestas realmente efectivas al desplazamiento sin la participación y la colaboración del Estado, la sociedad civil, las Iglesias, la comunidad internacional y los mismos desplazados.

Nos encontramos en un momento en el que, además de la tendencia creciente del problema del desplazamiento, es posible prever –según los análisis y estudiosos que siguen el conflicto colombiano– una agudización y una generalización del conflicto, que involucraría cada vez más a la población civil y tendería, por lo tanto, a agravar la crisis humanitaria y el desplazamiento forzado como la expresión más compleja de ésta.

Hay que señalar que, dentro de esta crisis humanitaria, la dinámica del conflicto está generando nuevas formas de afectación a la población –como en el caso de las comunidades sitiadas y el de las comunidades de retorno debilitadas por el conflicto–, que deben ser reconocidas desde la política pública. Es en este sentido que consideramos pertinente que el Estado actúe en un marco de integralidad, es decir, que aborde el problema del desplazamiento en su totalidad y no lo enfoque exclusivamente en la atención a la población desplazada.

En este contexto es fundamental el fortalecimiento de la capacidad del esquema nacional de respuesta, que incluye tanto la respuesta estatal como la de la sociedad civil, propósito en el cual el ACNUR continúa comprometido.

En los últimos meses, esta oficina ha venido adelantando un balance de la política pública en atención al desplazamiento, del que presentaremos algunas conclusiones a continuación:

- ◆ El marco normativo ha presentado apreciables desarrollos, en especial en lo que respecta a instrumentos relacionados con atención en salud, acceso a vivienda y protección de predios abandonados. De la misma manera, el marco institucional se ha consolidado más y ha ganado en integralidad y coordinación.
- ◆ El esfuerzo presupuestal del Estado fue significativamente mayor en los últimos años que cuando se inició la política pública de atención.
- ◆ Existen avances y mejoras puntuales en aspectos como el registro de población desplazada y la atención humanitaria de emergencia.
- ◆ Ha sido importante la contribución que la administración de justicia ha hecho al sistema de atención como promotora de respuestas coordinadas del Estado y del desarrollo del marco jurídico. Para el ACNUR ha sido muy importante la decisión de la Corte Constitucional de considerar los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos* como parte del Bloque de Constitucionalidad.
- ◆ Se han fortalecido los mecanismos de prevención y protección de derechos mediante importantes iniciativas del Ministerio Público apoyadas por el ACNUR, lo mismo que con la estructuración de unidades especializadas en desplazamiento en la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación, y con espacios de interlocución y formación con los personeros municipales, que siguen siendo una pieza imprescindible en el esquema local de prevención y protección.
- ◆ Algunas limitaciones importantes están ligadas a la brecha entre el desarrollo normativo y su aplicación; a la ausencia de un Plan Nacional; a la poca incidencia del Consejo Nacional para la Atención a la Población Desplazada en el desarrollo de la política; y a la ausencia de un enfoque

diferencial según etnia, edad y género. Al mismo tiempo, existe una preocupante paradoja entre el grado de sofisticación del marco normativo y las limitaciones de la política pública de atención en la incorporación de un enfoque de derechos.

Así, los retos principales son la adecuación de la política a las nuevas situaciones, el fortalecimiento del esquema de atención en un marco de integralidad, la incorporación práctica de una perspectiva de derechos y el fortalecimiento de la participación de los desplazados, tanto en la atención como en las soluciones a su situación.

En primer lugar, el ACNUR entiende por integralidad que, en el esquema institucional, el Consejo Nacional aborde la totalidad de los aspectos que integran el problema y establezca líneas claras de intervención del Estado. En segundo lugar, que la Red de Solidaridad Social, en su papel de coordinadora del SNAIPD, involucre tanto las políticas de prevención y protección como de atención y restablecimiento, y que existan claras responsabilidades de las instituciones que integran el sistema de atención. Y al mismo tiempo, es sumamente importante que otras instituciones del Gobierno con responsabilidades en materia de desplazamiento asuman sus funciones a cabalidad y no descarguen su responsabilidad en la Red de Solidaridad, de manera que la labor de coordinación de ésta sea apoyada y fortalecida.

El enfoque de derechos implica que la política esté encaminada a garantizar i) la prevención del desplazamiento; ii) el acceso oportuno, digno y suficiente a la atención humanitaria de emergencia; y iii) la reparación de los derechos de la población desplazada.

Finalmente, es necesario trabajar de manera mucho más intensa en el ámbito de la participación de la población desplazada en el diseño y la aplicación de los programas dirigidos a atenderla. Así, su participación implica, por un lado, que el SNAIPD, en su totalidad, abra los espacios y desarrolle las interlocuciones necesarias para propiciarla; y por el otro, que se incrementen los esfuerzos para fomentar y fortalecer su organización, de modo que se facilite su transformación de víctima del conflicto en sujeto de derechos y agente de cambio.

Muchas gracias.

Palabras de Marcelo Pisan, Jefe de Misión Adjunto de la Organización Internacional para las Migraciones, OIM

En primer lugar, quiero agradecer a CODHES –que durante sus diez años de trayectoria ha liderado los esfuerzos de la sociedad civil para visibilizar el tema del desplazamiento en el país– la invitación que nos hiciera a participar en este evento. Sin su esfuerzo, probablemente, no sería posible discutir la tragedia del desplazamiento forzado con los altos niveles de preocupación y propuesta que seguramente vamos a escuchar en este seminario. Este evento, además de situar el tema para el debate público, contribuye a un mejor entendimiento entre el Gobierno, la sociedad civil y la comunidad internacional –los cuales, a nuestro criterio, deben caminar conjuntamente para encontrar soluciones duraderas– y representa un ejemplo concreto de aporte a la construcción de la gobernabilidad democrática en Colombia.

Como parte de la comunidad internacional, la OIM ha buscado desde el Grupo Temático de Desplazamiento Forzado, conformado en el marco del Sistema de Naciones Unidas en Colombia, trabajar en el fortalecimiento de la coordinación entre las distintas entidades internacionales que trabajan a favor de los desplazados internos.

La OIM ha estado presente en Colombia desde 1956, y desde hace dos años, con el apoyo financiero de USAID, ha venido implementando un Programa de Post-emergencia para la Atención de la Población Desplazada y las Comunidades Receptoras. Este Programa, que en la actualidad se ejecuta en siete departamentos del país y cuya cobertura será ampliada en el corto plazo a nueve departamentos, tiene como objetivo atender el resta-

blecimiento de las familias desplazadas y la reconstrucción del tejido social en las comunidades de recepción. Su columna vertebral es posibilitar a estas familias el acceso a un ingreso digno, e incluye otros aspectos relevantes, como la atención en salud, el acceso a la educación y la vivienda, y el fortalecimiento institucional y organizativo. Este Programa se ejecuta, en la práctica, en estrecha relación con las instituciones que hacen parte del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD), así como con gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil.

En este marco, la OIM también ha promovido la producción de conocimiento sobre el tema; es así como, entre otras cosas, en compañía de CODHES, la Universidad Nacional de Colombia, la Asociación Colombiana de Universidades y la Red de Solidaridad Social, se ha impulsado un concurso de tesis sobre el tema del desplazamiento forzado. Traigo esto a colación para compartir con ustedes una de las conclusiones centrales de la tesis ganadora, realizada por Luis Eduardo Pérez Murcia, quien afirma que “los coeficientes de regresión aportan evidencia empírica para señalar que los desplazamientos están asociados a la ocurrencia de acciones armadas en municipios económicamente prósperos, pero que tienen serias deficiencias en materia de operación de los aparatos de justicia y en los que hay barreras que impiden una participación política efectiva”; por otra parte, el mismo estudio ha llegado a la conclusión de que el desplazamiento forzado no es una consecuencia del conflicto, sino una meta estratégica del mismo.

Creemos que es un reto para este evento seguir avanzando en la producción de alternativas viables en políticas públicas y atención directa, teniendo en cuenta necesidades concretas, como las siguientes:

- a. *Generación de sinergias entre las entidades del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, tanto a nivel central como local.* Esto implica que tanto las autoridades locales como la Red de Solidaridad Social, en tanto responsables directas de la atención integral a la problemática del desplazamiento en su territorio, promuevan la concertación con otras entidades gubernamentales y la colaboración de las organizaciones no gubernamentales, el sector privado, los organismos de cooperación internacional y las organizaciones de población

desplazada, en la toma de decisiones, en la coordinación para la financiación y la ejecución de programas y proyectos y en la complementariedad de acciones. De esta forma será posible construir redes de atención a nivel local y regional, permitiendo con estas alianzas la operación coordinada, la maximización de recursos y, lo que es más importante, unas respuestas concertadas con quienes serán sujetos de los proyectos y con la población de las áreas receptoras que experimentan también las consecuencias del desplazamiento.

- b. *Creación de un sistema conjunto de monitoreo y seguimiento a los programas y proyectos de atención.* El poder contar con un sistema activo de seguimiento a la inversión, tanto pública como privada, permitiría conocer el comportamiento de la oferta institucional en términos de cobertura, calidad, oportunidad y pertinencia de la respuesta, así como los grados de satisfacción de las personas atendidas. Adicionalmente, impediría que en algunos casos se dupliquen acciones institucionales, se desperdicien recursos, no se aprenda de los fracasos y no se potencien los proyectos exitosos.
- c. *Fortalecimiento de los espacios de concertación para la atención a la población desplazada, tanto las Mesas Permanentes de Trabajo con Población Desplazada como los Comités Municipales, Distritales y Departamentales para la Atención Integral a la Población Desplazada, para dar respuestas técnicamente eficientes.* Una herramienta fundamental para ganar en una interlocución más horizontal, tanto entre las instituciones que trabajan la atención de la problemática del desplazamiento como entre éstas y la comunidad afectada, es la de los espacios definidos para su encuentro, pero su debilidad hace que sean inoperantes y poco efectivos. Se debe dar prioridad a la activación y al fortalecimiento de los espacios de concertación definidos por la ley, en tanto constituyen las instancias articuladoras del SNAIPD, de la política nacional y de la asignación de recursos en los niveles territoriales. Es en estos espacios donde deben concretarse los planes de contingencia, de retorno y de restablecimiento, como resultado de la focalización de zonas y poblaciones y de la información generada en estas instancias, facilitando con ello una respuesta institucional oportuna y adecuada a las necesidades,

capacidades e intereses de los diversos grupos poblacionales y contextos geográficos.

- d. *Mejoramiento técnico de los agentes locales.* Una gran dificultad para la atención al problema del desplazamiento, detectada en los territorios, es la debilidad institucional de las entidades y organizaciones locales. En efecto, éstas manifiestan, en muchos casos, desconocer la forma de tratar el tema, su poco conocimiento para la planeación y la posterior formulación de proyectos orientados a la prevención y al restablecimiento socioeconómico de las familias desplazadas, así como su limitada disponibilidad de recursos presupuestales para atender adecuadamente la creciente demanda de atención de la población desplazada.
- e. *Articulación efectiva entre las etapas de emergencia y el restablecimiento, desde una perspectiva de desarrollo sostenible.* El largo periodo de transición al que se ve abocada la totalidad de las familias desplazadas se origina básicamente en la poca planeación de la atención desde el momento mismo en que ocurre el desplazamiento. Desde el primer día, la atención de emergencia debe contemplar el trabajo con las familias para conocer sus expectativas e ir construyendo su proyecto de vida a mediano plazo, y vincularlas, luego de tres meses, a proyectos de restablecimiento en su lugar de origen o en el sitio de llegada. Esta acción supone no sólo un mejoramiento en la capacidad de respuesta institucional para movilizar recursos y disponer de los mismos, sino también en acelerar los trámites administrativos para ejecutarlos, en desarrollar un proceso de fortalecimiento de las estrategias e instrumentos de coordinación interinstitucional, en la articulación con ONG ejecutoras para agilizar los procedimientos, en acompañamiento puntual, en asistencia técnica, en capacitación, en evaluación y seguimiento y en atender oportunamente la demanda de servicios.

Estas son algunas de las necesidades que enfrentamos para atender de manera más eficiente a la población afectada por el desplazamiento forzado, pues esta situación, que está cambiando el mapa poblacional de Colombia, requiere de la construcción de una estrategia conjunta de respuesta coherente, que incluya a todos los sectores de la sociedad.

Retos de la política de atención integral a la población desplazada en 2002-2006

Luis Alfonso Hoyos Aristizábal
Director General de la Red de Solidaridad Social

Para enfrentar la dramática y grave situación que el fenómeno del desplazamiento forzado significa para muchos colombianos, la cual también está ligada a la exclusión social presente en el país durante muchos años, el Gobierno Nacional trabajará basado en los siguientes enfoques:

1. El Estado no renunciará a recuperar el monopolio de la fuerza legítima, ya que la situación actual está afectando a las personas y las familias más débiles del país.
2. Como marco de la política de atención para los próximos cuatro años es necesario tener en cuenta el mandato legal de la Red de Solidaridad Social, consignado en la Ley 368 de 1997, cuyos objetivos son:
 - ◆ Financiar y cofinanciar programas y proyectos de apoyo a los sectores más pobres de la población colombiana, en materia de empleo, educación, alimentación, seguridad social, actividades deportivas, recreativas, culturales y de integración de asentamientos marginados;
 - ◆ Promover, desarrollar e implementar un nuevo concepto de gestión social en el que se articulen el Estado y la sociedad como corresponsables en la ejecución y en los resultados de los programas sociales;
 - ◆ Coordinar la programación, la ejecución y el seguimiento a programas focalizados de la política social.
1. El Gobierno buscará el retorno y el restablecimiento de las personas y familias desplazadas a través de procesos de recuperación regional, en

equipo con los actores locales y regionales. En este sentido es importante subrayar que a lo largo del país existen muchos procesos de participación comunitaria. Como ejemplo se puede mencionar el de las comunidades indígenas del Cauca, que tienen procesos de resistencia civil y Planes de Vida para el aprovechamiento económico de sus territorios, que les permiten obtener recursos adicionales para ampliar sus planes de desarrollo. Igualmente, existen procesos como los del oriente antioqueño, una zona muy afectada por la violencia, donde 28 alcaldes se han reunido con 230 juntas de Acción Comunal, con participación de la Iglesia y de las ONG, para plantear procesos de desarrollo regional.

En esos contextos, la Red de Solidaridad Social fortalecerá la descentralización, la participación comunitaria y las redes que atienden población vulnerable. Es importante exigir la presentación de propuestas mensurables y concretas que no generen falsas ilusiones, pero que sí permitan resultados concretos en el mediano plazo.

2. El Gobierno fortalecerá el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada con el fin de evitar el descargue de funciones de otras entidades en la Red de Solidaridad Social, promoviendo así un modelo de corresponsabilidad con el conjunto institucional del Estado y de la sociedad, y el apoyo de la cooperación internacional y de las organizaciones no gubernamentales. Hay una responsabilidad clara del Estado, pero se estimularán procesos de construcción regional, con el fin de estimular aquellos elementos que en el mediano plazo sí puedan generar cambios que permitan reconstruir el país.

En cuanto al Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada

El Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD), como herramienta política y operativa que se expresa funcionalmente en un conjunto de entidades públicas y privadas que tienen por finalidad la puesta en marcha de las estrategias y programas, requiere cualificarse en los siguientes aspectos:

- ◆ Fortalecimiento del enfoque sistémico desde la integralidad y la integración. Por un lado, la integralidad hace referencia a la dependencia

de cada componente de la atención para el adecuado desarrollo de las acciones a favor de la población desplazada; por otro lado, la integración está referida a la articulación de las iniciativas y las acciones en torno a demandas específicas con impactos mayores sobre la solución de problemáticas específicas de un grupo o territorio.

- ◆ Mejoramiento de la coordinación, entendida como la integración de esfuerzos públicos y privados para el manejo apropiado del fenómeno del desplazamiento, así como la producción, el flujo y la utilización permanente de información confiable para retroalimentar el sistema de información, para diseñar estrategias y acciones que posibiliten la restitución de los derechos vulnerados a la población desplazada y para crear redes sociales y alianzas estratégicas de apoyo, entre otras.
- ◆ Avances en la complementariedad y la concurrencia en la atención a las personas en condición de desplazamiento, lo que significa que las acciones y los programas permitan lograr un impacto cualitativo en las condiciones de vida de los sujetos de dicha intervención.
- ◆ Cualificación de la instrumentalización del SNAIPD mediante los protocolos de intervención, estableciendo con precisión los procedimientos y los esquemas operativos de funcionamiento, los recursos humanos, técnicos y financieros, las rutas de acceso a los programas, las metodologías, los diseños conceptuales y las metas.
- ◆ Reforzamiento de la operatividad del SNAIPD desde el ámbito territorial, generando mayor concurrencia de responsabilidades, competencias, recursos y complementariedad, y movilizándolo con mayor fuerza vinculante las temáticas mediante los planes de desarrollo e inversión, desde una perspectiva sectorial y territorial.
- ◆ Incorporación del enfoque poblacional, con mayor rigor, desde la implementación de los programas, de modo que cada estrategia continúe transversalmente el reconocimiento y el análisis de las características y las condiciones particulares de los grupos poblacionales en condición de especial vulnerabilidad, de acuerdo al ciclo vital, a las etnias, al género y a alguna posible discapacidad, para posibilitar que la atención integral

responda a niveles diferenciales de satisfacción de intereses. Con respecto a los pueblos indígenas y a las comunidades afrocolombianas, continuar fortaleciendo los procesos de desarrollo en sus territorios para prevenir el desplazamiento y contribuir a generar condiciones de arraigo y resistencia.

- ◆ Consolidación de los espacios participativos de la población desplazada para retroalimentar la construcción de la política pública, especialmente en los espacios de consulta y de toma de decisiones, de forma que se facilite su proceso de formación y de desarrollo de capacidades de formulación de propuestas y de gestión e interlocución. Además, estimulación de procesos organizativos adecuados y serios, que justamente propicien autonomía comunitaria y permitan habilitar a la población desplazada como sujeto de derechos.
- ◆ Adecuación del marco normativo al nuevo enfoque de la política pública de atención integral a la población desplazada, priorizando abordajes normativos de temas sensibles en el marco de los derechos humanos, como la reparación y la restitución de los derechos conculcados a la población desplazada.
- ◆ Ajuste institucional, conforme a la nueva estructura de la rama Ejecutiva del poder público, particularmente en todos los asuntos que requieran procedimientos de acceso a los beneficios de la Ley 387 de 1997.
- ◆ Consolidación de la Red Nacional de Información, como instrumento útil, confiable, permanente e integral, para que dé cuenta del contexto y el estado real de la población que caracteriza antes, durante y después del desplazamiento.

La Red Nacional será el insumo fundamental en el diagnóstico, la planeación y la articulación de la gestión de programas y proyectos, facilitando la distribución de trabajos y de responsabilidades, de acuerdo con las capacidades existentes en los niveles nacional, regional y local, por parte de las entidades concernidas. De igual forma, deberá permitir medir con indicadores específicos el desarrollo de la gestión, facilitando la verificación y la evaluación de los resultados de una política pública y

convirtiéndose en herramienta estratégica para la toma de decisiones y el redireccionamiento de la política.

En cuanto a los lineamientos de intervención

1. Consolidar el esquema de atención humanitaria en relación con las siguientes prioridades de tipo general y particular:

- ◆ Flexibilizar el régimen de contratación, permitiendo que el tratamiento técnico, procedimental y financiero se adecue al contexto de manejo de las emergencias, e incrementar los recursos asignados para tal efecto.
- ◆ Reivindicar los derechos fundamentales vulnerados, en cumplimiento de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos y del Artículo 2° de la Ley 387 de 1997, otorgando la asistencia humanitaria bajo principios de oportunidad, dignidad, suficiencia, celeridad, concurrencia, transparencia e integralidad.
- ◆ Procurar, en la fase de emergencia, la definición de procesos de retorno y/o reubicación para mitigar los efectos que produce el desplazamiento a largo plazo.
- ◆ En relación con la atención humanitaria en los eventos individuales o familiares de desplazamiento, avanzar en la red de atención humanitaria, así: mejorando la corresponsabilidad territorial en relación con la prestación de los servicios sociales básicos; ampliando la cobertura a ciudades intermedias o de tránsito de los desplazados hacia las capitales de mayor recepción de población desplazada; reforzando la adecuación de la asistencia humanitaria a las necesidades de la población, de modo que realmente responda al propósito de socorro y subsistencia, y reduciendo el tiempo de entrega de la ayuda de emergencia.
- ◆ Reforzar y cualificar la capacidad instalada de los operadores humanitarios que prestan la asistencia humanitaria en cuanto a los estándares de calidad, y continuar avanzando en la movilización de apoyos y alianzas estratégicas para ampliar la cobertura territorial y poblacional y mejorar los elementos básicos de la asistencia humanitaria.

- ◆ En cuanto a la dinámica de los desplazamientos masivos, establecer un modelo de acción humanitaria acorde a las nuevas modalidades –intraurbano, interveredal, etcétera–. De la misma manera, determinar las líneas estratégicas de intervención humanitaria frente a eventos que conculcan los derechos fundamentales de la población desplazada, en casos de bloqueos o de movilizaciones forzadas por parte de los actores armados al margen de la ley o en casos de comunidades que ejercen su derecho a escoger su lugar de vida a través de acciones pacíficas de resistencia.
- ◆ Fortalecer territorialmente, mediante los Planes de Contingencia, los procesos de planificación y de preparación ante potenciales eventos de desplazamiento, y conformar un sistema de atención de emergencias que posibilite la integralidad de las acciones de socorro y la corresponsabilidad de las entidades concernidas.

2. Frente a las estrategias de prevención y protección:

- ◆ Propiciar procesos de seguridad y convivencia democrática que integren acciones entre la fuerza pública y las comunidades para facilitar condiciones de permanencia, promover institucionalidad democrática y reforzar la gobernabilidad, iniciando en aquellas regiones de alto riesgo y vulnerabilidad. En particular se desarrollarán mecanismos de protección diferenciada para mujeres, menores y grupos étnicos.
- ◆ Dirigir la inversión social sostenible hacia comunidades en riesgo de desplazamiento, a través de programas de rehabilitación socioeconómica para microrregiones afectadas por el conflicto armado, incluyendo aquéllas de las grandes ciudades a donde se ha trasladado el conflicto.
- ◆ Promover procesos de organización comunitaria y/o reconstrucción del tejido social, facilitando la participación democrática, las veedurías ciudadanas, los actos ciudadanos de convivencia pacífica, la resistencia civil y la formación cualificada en mecanismos de ejercicio de los derechos humanos y fomento al cumplimiento de las normas del Derecho Internacional Humanitario (DIH).

- ◆ Fortalecer los mecanismos de acceso a la justicia y reducir los niveles de impunidad ante las graves violaciones a los derechos humanos y ante las infracciones al DIH, así como la persecución del delito de desplazamiento forzado. De la misma manera, reforzar las medidas jurídicas tendientes al uso de mecanismos alternativos de resolución de conflictos y desarrollar acciones para evitar la discriminación.
- ◆ Consolidar el Sistema de Alertas Tempranas, de manera que permita la anticipación de hechos que puedan generar víctimas y desplazamiento, fortaleciendo la capacidad de reacción de la fuerza pública, de las autoridades civiles y de las comunidades.
- ◆ Continuar desarrollando la estrategia de misiones humanitarias, orientadas a brindar acompañamiento humanitario, valoración del riesgo y protección civil a las comunidades, procurando que respondan a sus objetivos de manera estructurada, planificada y con acciones de seguimiento.

3. Retorno y restablecimiento:

El énfasis fundamental estará orientado a propiciar oportunidades de retorno de la población desplazada a sus lugares de origen, considerando la voluntariedad y la dignidad, desde la perspectiva de las necesidades humanas y sociales y el reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales. Para lograr este propósito se desarrollarán las siguientes estrategias:

- ◆ Recuperación del territorio a través de acciones de la fuerza pública y garantía de su permanencia en el marco del respeto a los derechos humanos.
- ◆ Promoción y construcción de redes ciudadanas de apoyo para generar espacios de confianza, de recuperación del tejido social y de arraigo en los lugares de retorno.
- ◆ Fomentar proyectos de desarrollo regional acordes con las características de la región y de sus potencialidades, que integren la inversión pública, privada e internacional, para que produzcan un mayor impacto en la habilitación social de las comunidades, así como mayores condiciones de arraigo y fortalecimiento de los circuitos económicos locales.

- ◆ Incentivar la aplicación del Decreto 2007 de 2002, con el propósito de recuperar las tierras y buscar mecanismos que permitan la obtención de otros bienes abandonados de manera forzada. En el mismo sentido, hacer efectivas las opciones de permuta de predios abandonados por otros de similares características, en un nuevo lugar de asentamiento rural.

En los casos en que el retorno no sea posible, o en los que las personas en condición de desplazamiento opten libremente por la reubicación, se adoptarán las siguientes estrategias:

- ◆ Fomentar microempresas y/o empresas asociativas de trabajo que garanticen, en corto tiempo, alternativas económicas de sostenimiento.
- ◆ Propiciar alianzas para la integración de la población desplazada a los mercados laborales y a redes sociales productivas que incorporen también a otros grupos poblacionales en condiciones de vulnerabilidad.
- ◆ Incentivar nuevos conocimientos y habilidades para la población desplazada, para que pueda contribuir a su proceso de restablecimiento con posibilidades de competir en los escenarios de oferta y demanda de trabajo.
- ◆ Seguir garantizando el acceso a los servicios sociales básicos, como los sistemas de bienestar familiar, educativo, de atención en salud y de vivienda social.
- ◆ Apoyar el reasentamiento y la reintegración de las personas en condición de desplazamiento, mediante procesos de fortalecimiento del capital humano, considerando de manera prioritaria casos especiales de personas en condiciones de desprotección, discapacidad o discriminación (mujeres cabeza de hogar, adultos mayores, menores en situación de desprotección, grupos étnicos y discapacitados en general).

Una sociedad en medio del colapso

Jorge Rojas Rodríguez
Presidente de CODHES

Permítanme compartir con ustedes algunas reflexiones sobre el tema que nos convoca en este seminario y que preocupa cada vez más al país y al mundo: el desplazamiento forzado de personas civiles, obligadas a huir porque sus derechos fundamentales no fueron protegidos por el Estado y porque los grupos armados, en sus acciones directas, no respetaron las normas del Derecho Internacional Humanitario, plenamente válidas para conflictos armados como el que se desarrolla en Colombia:

La guerra y el desplazamiento mueven a la gente y cambian al país

El desplazamiento afecta la composición sociodemográfica y la ubicación socioespacial de la población colombiana. Al desplazamiento por la violencia se suman las migraciones forzadas por la crisis económica y social. Desplazamiento, migraciones y éxodos contribuyen a fragmentar, polarizar y desintegrar la sociedad colombiana. La gobernabilidad y la democracia están en entredicho.

El mapa sociodemográfico, la ubicación socioespacial y los referentes culturales de la población colombiana están cambiando dramáticamente como consecuencia del desplazamiento forzado interno, del éxodo de compatriotas hacia otros países y de las migraciones por causas económicas que se suceden en medio de la violencia generalizada, el conflicto armado, el empobrecimiento y la ausencia de un Estado capaz de regular democráticamente y con criterio preventivo el orden social.

Desde 1998 se consolidó una tendencia de crecimiento del desplazamiento forzado, que afecta cada año en promedio a 300 mil personas; esta cifra no sólo se confirma para el primer semestre de 2002, que alcanza alrededor de 204 mil personas desplazadas, sino que también advierte que, de mantenerse semejante dinámica de expulsión, este año será el más grave en materia de desplazamiento de población en Colombia.

A este flujo de población que huye de un lugar a otro dentro del territorio nacional, se suma alrededor de un millón de compatriotas que en los últimos cuatro años salieron del país y no regresaron (en promedio 240 mil por año, según la Organización Internacional para las Migraciones), es decir, una población aproximada de 540 mil personas es desplazada internamente o emigra del país cada año por causas atribuibles al conflicto armado y a la crisis económica.

En estas circunstancias, la sociedad tiende a fragmentarse en medio de una guerra interna que destruye espacios tradicionales o sectoriales de organización y relación social; a polarizarse por el radicalismo de las partes contendientes, que sólo aceptan amigos o enemigos; y a desintegrarse como expresión de nación y país por la precaria legitimidad democrática, la vulnerabilidad de la soberanía y las sentidas ausencias de justicia social y libertad.

La prolongación indefinida de la confrontación armada, que sigue sin resolverse por la vía del diálogo, pero que tampoco tiene solución por la vía de la guerra, está afectando la relación campo-ciudad de los últimos cuarenta años; mantiene un estado caótico y desordenado de crecimiento de las capitales de departamento y de ciudades intermedias; afecta el censo electoral; incide sobre el desempleo; y presiona modificaciones importantes en la estructura sociocultural de la población obligada al desarraigo o de las poblaciones intempestivamente sometidas a procesos atípicos de crecimiento demográfico.

Expresión de este estado de anomia social es la ausencia de derechos civiles y políticos para la población desplazada, que no puede elegir ni ser elegida porque su libertad de pensamiento, de movilización, de organización y de expresión ha sido conculcada por grupos armados irregulares que han im-

puesto en sus regiones la homogeneización de lealtades políticas sobre la base de la muerte, el destierro y la amenaza. Una anomia social que haría más difícil cualquier proceso de reconciliación, y aun de reconstrucción de una identidad ciudadana con referente de país.

La gobernabilidad, entendida desde los gobiernos locales, está sometida a presiones armadas, imposibilidad del ejercicio democrático, manifestaciones de corrupción, centralismo y ausencia de recursos. La gobernabilidad, entendida desde la ciudadanía y la organización social, responde a lógicas de imposición y fuerza de las partes contendientes, a ausencia de participación, a minimización del liderazgo social y al desplazamiento.

La apuesta por la construcción democrática de paz y nación está determinada, en buena parte, por la solución de un problema como el desplazamiento y las migraciones forzadas, cuya ocurrencia hace más frágil el Estado social que nos asocia y más difícil la reconciliación que se proclama.

Ahora, cualquiera puede ser desplazado

El desplazamiento afecta a cada vez más sectores sociales: primero, a campesinos y colonos, después, a indígenas y afrodescendientes, y ahora, a funcionarios públicos y pobladores urbanos.

Los últimos dieciocho meses se caracterizan por la ampliación de los grupos sociales afectados, toda vez que se han registrado cambios significativos en la composición de la población desplazada: al desplazamiento tradicional y sostenido de campesinos, colonos, ganaderos, hacendados y líderes sociales se suman ahora los desplazamientos masivos y sistemáticos de funcionarios públicos, que incluyen a alcaldes, concejales, diputados, jueces, maestros y trabajadores de la salud, así como a periodistas, trabajadores del sector energético y sindicalistas del sector público y privado, y líderes de las Iglesias.

Otros sectores de la sociedad colombiana especialmente afectados por el conflicto armado y el desplazamiento son los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes, sometidos a una verdadera diáspora, como consecuencia de las dinámicas expansionistas de carácter estratégico y de la disputa de territorios por parte de los contendientes armados. También se advierte un crecimiento importante del desplazamiento intraurbano e

interurbano, que da cuenta de situaciones de amenazas y persecuciones de actores armados que consolidan el control de comunas y barrios en diversas ciudades del país.

Así mismo, es relevante en este último periodo el crecimiento de las zonas de confinamiento, una modalidad asociada al desplazamiento forzado que implica el sometimiento de poblaciones a cualquiera de las partes enfrentadas, las cuales, antes que proteger, restringen los derechos de libre circulación, bloquean el ingreso de alimentos y convierten a los pobladores en rehenes o escudos, según sus dinámicas de guerra.

Miedo y éxodo en las fronteras

En las zonas de frontera se mantiene la tendencia de migraciones forzadas de carácter temporal, que responden a las dinámicas del conflicto armado y que afectan territorios de países vecinos cuyos gobiernos insisten en medidas restrictivas que agravan la crisis humanitaria.

El mapa del desplazamiento se complementa con los departamentos fronterizos en donde se han impuesto formas de movilidad humana que responden a alternativas de supervivencia relacionadas con la intensidad del conflicto y con las acciones de los grupos armados que vulneran los derechos o abusan de la población civil. Así, a los paros armados, los bloqueos de alimentos, las amenazas y los secuestros masivos, el control de ríos y selvas, y las acciones de fumigación de cultivos lícitos o ilícitos, siguen procesos migratorios, en su mayoría temporales, determinados por la necesidad de buscar refugio, de salvar la vida. Al respecto, esta posibilidad es cada vez menos factible dentro del territorio nacional y más urgente en territorios de países vecinos (ver cifras anexas), aunque éstos responden con medidas restrictivas que agravan el problema humanitario.

En los últimos dos años (2000 y 2001), alrededor de 37 mil compatriotas se vieron obligados a cruzar las fronteras con países como Ecuador, Venezuela y Panamá, en busca de protección ante las amenazas contra sus vidas. Según los registros oficiales de las autoridades de estos países, alrededor de 6 mil ciudadanos presentaron su solicitud de refugio, y aproximadamente 1.800 fueron aceptadas, en su mayoría en Ecuador, ya que hay dificultades para

estudiar los casos que se presentan en Venezuela y hay normas restrictivas del derecho de refugio en Panamá. Es decir que sólo diez de cada cien colombianos o colombianas que cruzan las fronteras en busca de refugio y protección presentan solicitud oficial a los gobiernos de los países vecinos, y de estos diez, sólo cinco obtienen el *status* de refugiado.

Sin embargo, debemos decir que, a pesar de haber obtenido el refugio, la situación de estos compatriotas es realmente lamentable debido a la limitación de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Hay cierta estigmatización porque son señalados como terroristas o narcotraficantes que prolongan el conflicto en los países del área. Son sometidos a tratos indignantes, y en casos como el de Jaqué, en la provincia del Darién, en Panamá, están prácticamente confinados, sin posibilidades de movilizarse en el vecino país y sufren continuos señalamientos.

No importa, ¡disparen!

El desplazamiento continúa siendo una manifestación masiva de la violación de los derechos humanos y de reiteradas y crecientes infracciones al Derecho Internacional Humanitario, que comprometen al Estado, al paramilitarismo y a la insurgencia. Los civiles se convirtieron en objetivo militar por acción, por omisión o por errores fatales de alguna de las partes enfrentadas. El Estado no desplaza, pero propicia el desplazamiento o no actúa contra quienes lo generan.

La población civil es objetivo militar de los grupos irregulares que infringen las normas del Derecho Internacional Humanitario con asesinatos de civiles no combatientes, o de combatientes en estado de indefensión, así como con masacres, secuestros, desplazamientos, uso de armas de efectos indiscriminados, reclutamiento de niños y niñas, bloqueos, hostigamientos y amenazas colectivas, entre otras formas de violencia que hacen parte de esta guerra interna.

Las autoridades civiles y militares dicen que sus fuerzas armadas han disminuido su récord de violaciones de derechos humanos y desplazamiento, lo cual es cierto. La presunta responsabilidad de las Fuerzas Militares fue del 1 por ciento del total de casos de desplazamiento en 2001.

Sin embargo, no hay respuestas claras cuando se pregunta por las acciones preventivas, por las alertas tempranas y por la permisividad o tolerancia a la acción de quienes defienden la legalidad desde la ilegalidad.

En todo caso, las masacres se suceden, los desplazamientos continúan, el secuestro de civiles no disminuye y el país mantiene una prolongada crisis humanitaria y de derechos humanos que despierta la preocupación internacional.

Durante el año 2001, los paramilitares fueron señalados como presuntos responsables del mayor número de éxodos y de desplazamientos individuales y unifamiliares en Colombia, con un 52 por ciento de la responsabilidad del total de eventos registrados.

El paramilitarismo es un fenómeno creciente, que mantiene su dinámica expansiva en el territorio nacional y que plantea serios retos a la democracia y a las posibilidades de paz. El concepto de autodefensas ante los abusos de la guerrilla se desborda con acciones contra civiles indefensos, las cuales constituyen una clara manifestación de lo que ocurre cuando se da vía libre a formas de justicia privada sin control. Una eventual negociación con esta fuerza es inviable, en la medida en que sería el reconocimiento político a otro ejército que defiende la institucionalidad. El nuevo gobierno no ha definido una política clara frente a esta expresión de la violencia política y social en Colombia.

Las guerrillas fueron señaladas por los hogares encuestados como presuntas responsables del 43 por ciento de los desplazamientos ocurridos en este periodo, lo que marca una tendencia creciente, si se sigue el comportamiento de estos grupos en los últimos cinco años.

La guerrilla no sólo no acata las normas humanitarias que regulan los conflictos armados internos, sino que también ha desarrollado una estrategia de control territorial y social que afecta principalmente a la población civil, obligada a aceptar sus lineamientos políticos por la vía de la fuerza.

Los ataques con armas no convencionales que causan efectos indiscriminados sobre civiles indefensos, como ocurrió en Bojayá o en Bogotá, demuestran la intencionalidad de involucrar a toda la población en el conflicto por

la vía de la generalización de las víctimas de la guerra, como si en la guerra todo fuera permitido.

El año pasado, los datos sobre el desplazamiento fueron más claros en cuanto a sus presuntos responsables, toda vez que disminuyó el porcentaje atribuible a desconocidos, que para este periodo fue del 3 por ciento. El 1 por ciento restante se refiere a otros presuntos responsables de situaciones de desplazamiento, más relacionadas con problemas de tierras y de violencia común.

Las amenazas fueron el hecho determinante del desplazamiento del 39 por ciento de los hogares consultados, en tanto que los asesinatos y masacres lo fueron para el 19 por ciento. Es decir, veinte de cada cien desplazados huyeron luego de ver morir a familiares y vecinos. Los enfrentamientos armados (7 por ciento), la desaparición forzada (3 por ciento), el reclutamiento forzado (1 por ciento) y las fumigaciones (incorporadas al porcentaje restante de otras causas de desplazamiento) completan este cuadro de hechos que motivaron la migración forzada en Colombia en el año 2001.

De esta manera se configura en Colombia una crisis humanitaria y de derechos humanos, alimentada por la impunidad y la ausencia de medidas reales y eficaces de protección de los civiles en medio de la guerra.

A pesar de que en el nuevo Código de Procedimiento Penal se incorporó el delito del desplazamiento forzado, hasta el momento no se conoce de ninguna investigación en curso contra algún sindicado de presionar, mediante el uso de la fuerza, la salida de personas del lugar donde habitan, como crimen de lesa humanidad.

Plan Colombia: desplazados y fumigados

La política de fumigación masiva de cultivos ilícitos en el marco del Plan Colombia ha incrementado el desplazamiento forzado en el país.

Alrededor de 34 mil personas, que integran aproximadamente cinco mil familias, habrían salido de las zonas de cultivos de uso ilícito durante el año 2001, como consecuencia de los procesos de fumigación aérea; algunas, por la decisión de cambiar definitivamente de trabajo; otras, porque fueron afectadas

tados sus cultivos de supervivencia; y otras, por las presiones armadas que se generan alrededor de esta economía ilegal.

Se calcula en 36 mil el número de familias de pequeños cultivadores de hoja de coca que han sido afectadas por políticas de erradicación a través de fumigaciones aéreas. Esta situación ha generado un problema social que no se resuelve con ayudas asistencialistas y criminalización del eslabón más débil de la cadena del narcotráfico. Los cultivos se desplazan porque siguen siendo rentables y porque el desempleo y la crisis del campo seguirán propiciando esta forma de subsistencia.

Sin embargo, justamente hoy, el gobierno de los Estados Unidos anunció un incremento de las fumigaciones aéreas en una ofensiva centrada en los cultivadores, que seguramente incrementará la población desplazada sin alternativas sociales. Eso sin contar con el desastre ecológico que semejante acción puede generar en las selvas colombianas ni con la falta de certeza de resultados concretos de disminución del narcotráfico.

En esta batalla contra el absurdo son cada vez más las voces de científicos, economistas, políticos y analistas de todo el mundo que reclaman otras formas de enfrentar el problema del narcotráfico, diferentes a la militarización, la guerra y la destrucción de las selvas.

Ni los consumidores ni los cultivadores son los principales responsables de un negocio que florece sin restricciones reales en las etapas intermedias: procesamiento con insumos importados, rutas ilegales de exportación de drogas y lavado de activos en la banca internacional. Mientras tanto, veremos la guerra contra campesinos cocaleros y sus cultivos lícitos o ilícitos, en cumplimiento de una política cada vez más cuestionada, incluso en Estados Unidos.

Más desplazadores, más odio y más desconfianza

¿Qué apoyo pueden ofrecer los desplazados a un Estado que no protegió sus derechos? El problema no es militarizar los campos. La red de informantes y los soldados campesinos se pueden convertir en nuevos actores causantes de desplazamiento, como ocurrió con las Convivir.

Lo único que asegura la iniciativa del Presidente de la República de promover la “seguridad democrática” con más hombres armados en el campo y en

las ciudades, con redes de informantes y con medidas restrictivas de las libertades democráticas es más guerra, más intensidad del conflicto, más muertos y más desplazados. Sin embargo, esta iniciativa no significa que la superación del conflicto esté garantizada, por las siguientes razones:

En primer lugar, porque involucra civiles en la confrontación armada, mediante los soldados campesinos y los integrantes de las redes de información, bajo la lógica de que “nos tendrán que matar a todos” y “todos tenemos que defendernos”, aproximando al país a una guerra civil. En segundo lugar, porque experiencias similares, como la de los grupos de autodefensa autorizados por ley desde 1965 e ilegalizados en el gobierno del presidente Virgilio Barco, así como las controvertidas Cooperativas de Seguridad Convivir, han dejado como resultado la expansión de grupos paramilitares y casos de atropellos y abusos contra la población civil. En tercer lugar, porque estos mecanismos no legitiman la acción de la Fuerza Pública, cuyos resultados van a depender más de las recompensas y la labor de espionaje que de un apoyo real a la institucionalidad dentro de un ejercicio democrático. En cuarto lugar, porque los niveles de impunidad en casos de violación de derechos humanos dejan muchas dudas sobre los resultados reales de las operaciones que se realicen sobre la base de la labor de los informantes y demás grupos armados por el Estado, en un país en donde la diversidad del conflicto social tiende a resolverse por las vías de hecho, que ahora tendrían la fuerza de las armas.

¿Será que con el nuevo modelo de seguridad estamos ampliando la gama de actores armados que generan desplazamiento forzado y garantizando nuevos flujos de población que huye de la guerrilla, de los paramilitares, de la Fuerza Pública y de las redes de informantes?

Es posible que estas críticas a la política de seguridad democrática del nuevo gobierno sean consideradas como parte de la “estrategia de la subversión armada de las organizaciones no gubernamentales, las universidades y los demócratas de Estados Unidos” por algunos columnistas que aconsejan al presidente, dejando la sensación de que la democracia queda reducida al unanimismo y de que quien disienta o cuestione puede ser considerado enemigo, con todas las consecuencias que tal actitud pueda tener en un país cada vez más polarizado por la guerra.

No obstante, aspiramos a tener garantías desde nuestra condición de grupos civiles independientes y comprometidos con los derechos humanos, el derecho internacional humanitario, la democracia y la paz, como correspondería a un modelo de gobernabilidad en el que tuviera cabida la opinión diferente, sin que fuera estigmatizada por quienes sólo escuchan el lenguaje de la violencia.

De la riqueza ajena a la pobreza propia

El mapa del desplazamiento forzado coincide en muchas regiones con el mapa de formulación o ejecución de macroproyectos en zonas de riquezas mineras o energéticas, y aun de cultivos de ilícitos y de procesamiento de drogas. ¿Quién se queda con la tierra de los desplazados?

El desplazamiento agrava e incrementa las condiciones de pobreza y los bajos índices de calidad de vida de quienes, de hecho, ya estaban excluidos o de quienes por sus propios medios habían logrado establecer condiciones básicas de subsistencia ante un Estado ausente y muchas veces hostil.

El desplazamiento forzado, entendido como el acumulado de múltiples pérdidas, es la otra cara de la moneda de la ganancia de unos pocos, aquéllos que se lucran de la guerra, que despojan y se apropian de los bienes abandonados a través de amenazas, asesinatos, masacres y otras formas de violencia.

El botín de la guerra y las violencias que la acompañan ha acrecentado no pocas fortunas, mientras que crece el número de personas que deben compartir la distribución generalizada de la pobreza y la miseria con los pobres históricos, los migrantes económicos y las personas en situación de desplazamiento.

La pérdida de la tierra, de las propiedades individuales y colectivas, del entorno familiar, del acceso a ingresos, recursos y medios de subsistencia; la ruptura de procesos individuales, familiares y comunitarios largamente contruidos; el deterioro sostenido de la calidad de vida; los procesos acelerados de desescolarización o la imposibilidad misma de educarse; y el descenso en los niveles de participación política son algunos de los costos para quienes deben huir de amenazas y agresiones.

Poderosos intereses tienen en la violencia y el desplazamiento estrategias de acumulación vertiginosa e ilegal de capital frente a la expectativa generada por grandes megaproyectos –obras de infraestructura, carreteras, corredores viales, proyectos agroindustriales, y puertos marítimos y fluviales, entre otros–. En medio de estas dinámicas se encuentran comunidades indígenas, afrocolombianas y campesinas que se empeñan en defender sus territorios, y sus formas ancestrales de gobierno y de resolución de conflictos. El desplazamiento, además, afianza el esquema de altísima concentración de la propiedad de la tierra.

¿Quién le apuesta al futuro sin esperanza?

Mujeres, niñas, niños y jóvenes siguen siendo la población en mayor situación de vulnerabilidad por el desplazamiento. El futuro no tiene esperanza para esta población sometida al desarraigo y afectada por la guerra.

Como siempre, los niños, las niñas, los jóvenes y las mujeres son los sectores de población más afectados. Treinta de cada cien hogares en situación de desplazamiento corresponden a mujeres que se convirtieron en jefas de hogar porque sus maridos fueron asesinados, o porque fueron abandonadas, o porque viven una separación tan forzada como el desplazamiento. En el momento de su salida involuntaria, tampoco le preguntaron a los niños ni a las niñas sobre su decisión de salir. De cada 100 personas desplazadas, 65 son niños, niñas y jóvenes que no alcanzan la mayoría de edad, y para los que los derechos ciudadanos han sido más ficticios que reales. Además, cada vez son más las personas que nacen en situación de desplazamiento en las ciudades, produciendo un crecimiento demográfico de la población desplazada que no es tenido en cuenta en las políticas de atención humanitaria.

Atrapados sin salida

Los últimos dos gobiernos han aplicado políticas asistencialistas que desconocen la causalidad del desplazamiento y los derechos conculcados a las poblaciones afectadas. Hay leyes, decretos e institucionalidad, pero faltan recursos y voluntad política para una acción humanitaria de largo plazo y para desarrollar estrategias de prevención y protección.

La solución al problema no está en dar durante tres meses mercados y ayuda de emergencia a unas personas que dedican buena parte de su tiempo a demostrar que fueron desplazadas, para obtener una certificación que sólo sirve para iniciar un calvario que no termina con su condición de mendicantes ante el Estado.

Una política de atención integral requiere pensar el problema más allá de la emergencia, sobre todo en las condiciones que impone la continuidad del conflicto por la vía militar. La protección de la población civil ante cualquier agresión debería ser el centro de la política de derechos humanos, y los resultados deberían estar estrechamente ligados a la disminución de las violaciones a estos derechos, lo mismo que a la prevención de ataques que infringen el Derecho Internacional Humanitario.

Estamos de acuerdo con el nuevo gobierno en que no necesitamos más normas, más leyes, más documentos CONPES, más decretos o directivas presidenciales. Si se cumple la ley que reconoce el desplazamiento, si se aplican los decretos, si se dispone de recursos para los desplazados y si se asume una voluntad política real que permita pasar de las alertas tempranas a la acción temprana, podríamos avanzar en un plan de prevención, protección y atención que concuerde con las recomendaciones internacionales en esta materia.

Por eso, demandamos del gobierno que, en uso de las atribuciones que le concede la conmoción interior y en desarrollo de una verdadera política de seguridad democrática, y de acuerdo con las sentencias de la Corte Constitucional, destine un 50 por ciento del impuesto al patrimonio a soluciones de largo plazo para la población desplazada, que también merece un referente de seguridad distinto al de las armas y la guerra, y que se acerque al concepto de seguridad que resulta de tener acceso a las tierras abandonadas, a la salud, a la educación, a la vivienda, y a la reparación, la verdad y la justicia.

La cooperación internacional no puede reemplazar la responsabilidad del Estado

Se requieren acciones concertadas y complementarias en el marco de la búsqueda de soluciones políticas al conflicto, porque la guerra incrementa el desplazamiento

y garantiza el colapso de cualquier política de atención integral y de prevención de causas del desplazamiento.

Compartimos plenamente el llamado del señor Francis Deng, Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para los Desplazados Internos, sobre la necesidad de reforzar las relaciones entre el gobierno, la sociedad civil y la comunidad internacional para enfrentar de manera efectiva el problema del desplazamiento forzado. No obstante, este esfuerzo común debe partir de la certeza de que el Estado no va a trasladar sus responsabilidades a la cooperación internacional ni a redistribuirlas entre la sociedad civil, pues hay derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales que, por la irresponsabilidad de éste, han sido vulnerados, violados y postergados, aun cuando fue constituido para protegerlos.

La labor de la cooperación internacional debería estar encausada, más bien, a complementar la acción humanitaria, que no sólo es emergente y asistencialista, con acciones políticas de apoyo y de respaldo a la construcción democrática de la paz, el escenario principal de prevención de las causas del desplazamiento.

La cooperación internacional también puede concebirse en el marco del Tribunal Penal Internacional como una instancia en la que sean juzgados los crímenes de guerra y de lesa humanidad que no son juzgados en el país. El gobierno del presidente Álvaro Uribe debe acatar plenamente este Tribunal, siguiendo el espíritu de la ley que lo incorporó en la legislación interna y de la declaratoria de constitucionalidad de la Corte Constitucional.

Las reservas presentadas por el gobierno colombiano en el momento de la ratificación del Tratado de Roma, y tramitadas a espaldas del país, deben ser levantadas para que los crímenes de lesa humanidad no sean excluidos de esta jurisdicción después del próximo 2 de noviembre.

Una cooperación internacional en la que la atención humanitaria esté acompañada de justicia, y se conciba dentro de la búsqueda de soluciones políticas y negociadas, hace parte del esfuerzo común para transformar la realidad de la guerra que nos resistimos a aceptar aun en tiempos de más confrontación, con discursos de victorias improbables.

Anexos

Área de fronteras - CODHES (noviembre de 2002)

Desplazamiento y refugio (Colombia, Venezuela, Panamá y Ecuador)

A continuación se presentan los datos de desplazamiento durante el primer semestre del año 2002, en los departamentos fronterizos¹:

Departamento	Red de Solidaridad Social*		CODHES**
	Personas recibidas	Personas expulsadas	Personas recibidas
Amazonas	5		15
Arauca	224	311	1649
Cesar	450	1874	5555
Chocó	3	284	9824
Guainía	5	12	Sin datos
Guajira	3203	285	1796
Nariño	344	427	5628
Norte de Santander	2353	2192	26244
Putumayo	847	2309	2771
San Andrés			13
Vaupés		12	Sin datos
Vichada	97	80	103
TOTAL	7531	7786	53598

* Fuente: Programa de Atención a la Población Desplazada por la Violencia. Acumulado de personas por departamento como receptor y como expulsor en 2002. Los datos cubren hasta junio de 2002.

** Fuente: SISDES CODHES, septiembre de 2002.

Ecuador

Solicitantes de refugio al Gobierno de Ecuador a septiembre de 2002

Provincias	Enero			Febrero			Marzo			Primer trimestre		
	Solicit.	Acept.	Negad.	Solicit.	Acept.	Negad.	Solicit.	Acept.	Negad.	Solicit.	Acept.	Negad.
Pichincha	91			125	24	19	162	61	102	378	85	121
Imbabura	40			76	0		75	74		191	74	0
y Carchí	6			55	19	17			60	61	19	77
Esmeraldas	5			12	7	13	21	35	54	38	42	67
Sucumbíos	12			63	0	29		35	98	75	35	127
Otras Nacional							6	1	5	6	1	5
Total	154	0	0	331	50	78	264	206	319			
								SUMAN		749	256	397

Instalación del Seminario

Provincias	Abril			Mayo			Junio			Segundo trimestre			
	Solicit.	Acept.	Negad.	Solicit.	Acept.	Negad.	Solicit.	Acept.	Negad.	Solicit.	Acept.	Negad.	
Pichincha	280	146	131	243	126	95	178	21	8	701	293	234	
Imbabura										0	0	0	
y Carchí	101	103	60	54	11	7	136	84	22	291	198	89	
Esmeraldas	18			54			4	42	51	76	42	51	
Sucumbíos	41			146	78	53	200	5	2	387	83	55	
Otras Nacional	4	2	2	3	2	1				7	4	3	
Total	444	251	193	500	217	156	518	152	83				
										SUMAN	1462	620	432

Provincias	Julio			Agosto			Septiembre			Tercer trimestre			
	Solicit.	Acept.	Negad.	Solicit.	Acept.	Negad.	Solicit.	Acept.	Negad.	Solicit.	Acept.	Negad.	
Pichincha	234	90	114	145	17	4	365			744	107	118	
Imbabura										0	0	0	
Carchí	17	34	46	144	38	29	40			201	72	75	
Esmeraldas	31			52			28			111	0	0	
Sucumbíos	98			158			185			441	0	0	
Guayas	61	49	56		51	33				61	100	89	
Otras Nacional	2	7		1			2			5	7	0	
Total	443	180	216	500	106	66	620	0	0				
										SUMAN	1563	286	282

Resultados enero - diciembre 2000

Solicitudes aceptadas:	362
Solicitudes negadas:	51
Total de solicitantes:	413
Colombianos:	323
Otras nacionalidades:	90

Resultados enero - diciembre 2001

Proceso Prima Facie:	994
Solicitudes aceptadas:	448
Solicitudes negadas:	430
Solicitudes pendientes:	2403
Gran total de solicitudes:	4275
Colombianos:	1770
Otras nacionalidades:	102

Resultados enero 2000 - septiembre 30 de 2002

Total de solicitantes registrados:	8462
Solicitudes pendientes al inicio de 2002:	2403
Solicitudes aceptadas:	2966
Solicitudes negadas:	1592
Solicitudes pendientes a 31 de julio de 2002:	3904

Gran total de solicitantes en 2002			
	Solicit.	Acept.	Negad.
SOLICITUDES	3774	1162	1111
Ciudadanos colombianos	3756	1150	1103
Porcentaje	99,5231	98,9673	99,2799
Otras nacionalidades	18	12	8
Porcentaje	0,47695	1,0327	0,72007

Gran total de solicitantes del 1 de enero de 2000 a 30 de septiembre de 2002			
	Solicit.	Acept.	Negad.
SOLICITUDES	8462	2966	1592
Ciudadanos colombianos	8252	2852	1501
Porcentaje	97,5183	96,1564	94,2839
Otras nacionalidades	210	114	98
Porcentaje	2,48168	3,84358	6,15578

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador. Oficina de Refugiados.

Panamá

Desde 1997 unos 783 colombianos se han desplazado hacia Panamá; según la oficina de Asistencia Legal Alternativa de Panamá, ALAP. Esta suma ha aumentado a más de 900, distribuidos así:

Jaqué	420
Puerto Obaldía	155
Punusa	175
Yapé	93
Yaviza	15
Boca de Cupe	25
El Real	1
Distintos poblados	Entre 30 y 40

Fuente: Elizabeth Muñoz, Diario El Panamá América, 13 de agosto de 2002.

De éstos, sólo 45 poseen el *status* de protegido humanitario

Venezuela

Históricamente, Venezuela ha tenido un gran porcentaje de población colombiana. Sin embargo, antes de 1999 no se hablaba de refugiados.

La Oficina de Acción Social del Vicariato Apostólico de Machiques señala que durante el primer trimestre de 2001 ingresaron a territorio venezolano, por la franja fronteriza del Estado Zulia, unos mil campesinos colombianos, que huyeron de ataques a la población civil y de enfrentamientos armados en Colombia². Según el Servicio Jesuita a Refugiados del Alto Apure, actualmente en Venezuela se encuentran 1.200 colombianos refugiados, 265 de éstos en el Alto Apure. Sin embargo, un estudio financiado por el ACNUR estima que en la actualidad viven en Venezuela cerca de 100 mil colombianos refugiados (entre los que han solicitado oficialmente el *status* y los que no lo han hecho).

Solicitantes de asilo en países vecinos

País	2001	2002
Ecuador	3.455	2.399
Panamá	81	89
Perú	67	30
Venezuela	212	505
TOTAL	3.815	3.023

Notas

- ¹ Los datos incluyen todos los municipios de cada departamento.
- ² Oficina de Acción Social del Vicariato Apostólico de Machiques: «Informe sobre llegadas masivas de campesinos colombianos a la zona venezolana de Río de Oro (Municipio Jesús María Semprún del estado Zulia)», Machiques, Estado Zulia, 23 de febrero de 2001, mimeo.

Mensaje de Francis M. Deng, Representante del Secretario General de las Naciones Unidas para los Desplazados Internos

Quisiera expresar mi solidaridad con los participantes de este seminario internacional, cuya misión es elevar la conciencia sobre el problema de las personas desplazadas internamente en Colombia y encontrar soluciones prácticas y efectivas para el problema que éstas enfrentan.

A pesar de que, infortunadamente, no puedo participar en persona en este seminario, quiero exaltar a la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, CODHES, por organizar el seminario que se está llevando a cabo. Durante años, CODHES ha hecho una valiosa contribución a la comunidad internacional divulgando y explicando la situación de los desplazados internos en Colombia. Tengo la esperanza de que este seminario, así como lo hizo el que lo precedió en el año 2000, logre promover un amplio entendimiento de la situación de los desplazados internos en Colombia y marque la dirección hacia soluciones efectivas.

En el curso de este seminario, CODHES ha distribuido la traducción al español de la *Guía para la Aplicación de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*, publicada por las Naciones Unidas. Como ustedes bien saben, dichos Principios son las primeras normas internacionales sobre el tema. Preparados a pedido de la Comisión de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, y presentados en el año 1998 a esta Comisión por el Representante del Secretario General de las Naciones Unidas para los Desplazados Internos, los Principios establecen los derechos de las personas

desplazadas internamente y las obligaciones de los gobiernos, además de otros factores de control de estas poblaciones.

Los Principios cubren todas las facetas del desplazamiento, incluyendo protección por desplazamientos arbitrarios, protección y asistencia durante los desplazamientos y durante el retorno o reasentamiento, y reintegración. La Guía, que fue desarrollada para implementar los Principios en campo, fue inicialmente publicada en inglés en 1999 por la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) y el Proyecto sobre Desplazamiento Interno, del Instituto Brookings. Este documento es una guía práctica sobre los pasos que el personal de campo debe seguir en la actualidad a favor de las personas desplazadas, para llevar adelante los Principios.

Espero que la versión en español sirva de apoyo al trabajo internacional y a las organizaciones nacionales que trabajan en favor de los desplazados y que, asimismo, contribuya a reforzar los esfuerzos que las mismas comunidades de desplazados están realizando. La Guía podría ser una herramienta útil, tanto en este seminario como en los subsecuentes talleres de trabajo, y debería también servir al personal de campo que trabaja con personas desplazadas internamente¹.

Con respecto a la situación en Colombia, me complace notar que desde mi última visita a Colombia, en el año 1999, el Gobierno ha tomado una serie de medidas para atacar el problema del desplazamiento interno. En particular, ha seguido los pasos necesarios para desarrollar los marcos legales e institucionales. Me alientan, por ejemplo, los esfuerzos del Gobierno para impulsar la implementación de la legislación existente. Me refiero específicamente a la Directiva Presidencial número 06 de 2001, que respalda una decisión de la Corte Constitucional (T-327, de marzo de 2001) que, a su vez, respalda los Principios Rectores y hace énfasis en la necesidad de que los funcionarios del Gobierno los conozcan.

Quisiera también hacer notar que una decisión previa de la Corte Constitucional, la SU-1150, de agosto de 2000, afirma que los Principios Rectores deben ser utilizados en la interpretación de la legislación existente para los desplazados internos y ser considerados como modelo para cualquier nueva

legislación sobre desplazamiento. Más aún, el año pasado, la Red de Solidaridad Social tomó medidas para tratar de mejorar su respuesta humanitaria en situaciones de emergencia.

A pesar de que todos estos desarrollos son muy meritorios, existe aún un gran abismo entre las normas fijadas por los Principios Rectores, la Ley 387 de 1997 y la realidad en campo. Lamentablemente, las alertas tempranas han fracasado en la prevención de desplazamientos y en la protección de personas desplazadas. La cantidad de personas desplazadas continúa aumentando en número significativo en frecuentes desplazamientos. Con una cifra estimada de más de un millón, Colombia tiene hoy en día una de las más altas poblaciones de personas desplazadas internamente en el mundo.

La población desplazada continúa viviendo en el terror y enfrentando la discriminación y la estigmatización. Las condiciones de vida de las personas desplazadas están por debajo de lo aceptable, y muchas de ellas siguen teniendo un acceso muy limitado a los servicios básicos de alimentación, salud, vivienda, actividades productivas, empleo y educación. Los afrocolombianos y los indígenas constituyen un número desproporcionado de los desplazados y tienen que hacer frente, cuando se enfrentan al desarraigo –como grupos étnicos originalmente marginados–, a obstáculos adicionales.

A pesar de que el Sistema Único de Registro ha mejorado, aún continúa habiendo muchos desplazados que no reciben ayuda por no estar registrados. Es más, aun cuando una persona internamente desplazada pueda tener acceso a la ayuda de emergencia, esto no es suficiente para aquellos que permanecen en condición de desplazados por años. Esta situación es agravada por el hecho de que muchas personas desplazadas internamente huyen de áreas rurales, y adaptarse a una zona urbana les resulta particularmente difícil. A la luz de esto es importante coordinar la asistencia a corto y largo plazo, de tal forma que las personas desplazadas internamente puedan sobrevivir de manera digna hasta que su situación social y económica se estabilice.

Es también motivo de preocupación que los esfuerzos para proteger a los defensores de los derechos humanos no hayan sido exitosos y que líderes de las organizaciones de personas desplazadas y quienes trabajan apoyándolos

hayan sido víctimas de ataques, secuestros y asesinatos. Es fundamental, entonces, que aquellos que trabajan en favor de los desplazados sean mejor amparados por los programas de protección del Gobierno.

La nueva administración de Colombia enfrenta enormes desafíos en el tratamiento del problema de los desplazados internos en el país. Es mi esperanza que las medidas que se tomen tengan como base las normas y los marcos institucionales ya creados y que se trabaje en la búsqueda de soluciones al problema en estrecha relación con la comunidad internacional, las organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales y los líderes de los desplazados.

En particular, quisiera pedir al Gobierno que otorgue una alta prioridad al problema de los desplazados internos y que considere la designación de una persona de alto nivel como punto focal de contacto dentro del Gobierno. Esta persona debería trabajar con todos los actores para asegurar que las garantías proveídas por las normas y los marcos institucionales sean implementadas plenamente y que se busquen soluciones para las deficiencias en el sistema de respuesta efectiva a los problemas de los desplazados.

Recientemente le escribí al Señor Presidente Álvaro Uribe con respecto a estos problemas, y espero que el resultado de dicha acción sea un diálogo continuo y constructivo con el Gobierno, en un esfuerzo conjunto para promover una respuesta efectiva a la situación de los desplazados internos en el país.

Puesto que este seminario tiene como temática gobierno, democracia y paz, es pertinente hacer notar que el desplazamiento y el conflicto que lo causa son síntomas fundamentales de un problema estructural profundo que enfrenta el país. Por eso, siempre termino mis comentarios sobre la crisis de desplazamiento en un país haciendo notar que esto ofrece una oportunidad para atacar los problemas estructurales. El objetivo debe ser un marco nacional que provea justicia, igualdad y dignidad para *todos* los ciudadanos.

Espero que el seminario de esta semana sirva para reforzar las relaciones entre el Gobierno, la sociedad civil y la comunidad internacional. Solamente a través de sólidas asociaciones podremos atacar el problema del

desplazamiento interno en forma efectiva. Espero, con ansia, recibir los resultados de este seminario, y aspiro a continuar trabajando con todos ustedes en esfuerzos de colaboración que conduzcan a la solución del problema de los desplazados internos. Nuestros esfuerzos deben enfocarse hacia la prevención del desplazamiento, el mejoramiento de las condiciones de vida de quienes hayan sido desplazados y la búsqueda de soluciones sostenibles para todos aquellos que fueron desterrados en su propio país. En fin, la búsqueda de un futuro mejor para los desplazados en Colombia debe ser una prioridad nacional.

Nota

- ¹ La *Guía* puede conseguirse en la oficina del Representante del Secretario General de las Naciones Unidas para los Desplazados Internos, a través de Gimena Sánchez-Garzoli, Analista de Investigaciones (gsanchez@brookings.edu).

Saludo de Eduardo Cifuentes, Defensor del Pueblo

Estimados amigos y amigas:

Infortunadamente, por compromisos adquiridos con anterioridad, me ha sido imposible compartir con ustedes este oportuno espacio de reflexión y debate sobre uno de los temas más importantes de la realidad nacional.

Quiero, en primer lugar, felicitar la iniciativa de CODHES de propiciar nuevamente este escenario de generación de conocimiento experto, de intercambio de experiencias y análisis sobre el desplazamiento forzado por el conflicto armado en Colombia.

Haber escogido para esta edición del Seminario Internacional el tema de “Desplazamiento: implicaciones y retos para la gobernabilidad, la democracia y los derechos humanos” conlleva un gran desafío: trascender las lecturas coyunturales sobre la dinámica del desplazamiento forzado y la acción del Estado para atender a los afectados, y avanzar hacia un análisis estructural del fenómeno en el marco de la situación de derechos humanos en el país y de los retos que debe enfrentar el Estado para recuperar y fortalecer la institucionalidad democrática.

Aprovecho esta oportunidad para señalar algunos aspectos del debate que merecen especial atención y que deben ser objeto de permanente reflexión:

La interdependencia e integralidad de los derechos humanos se hace especialmente manifiesta en el caso de la población desplazada. Su situación de vulnerabilidad extrema implica, principalmente, la pérdida de libertades y de

derechos fundamentales, así como la ruptura de la ruta de realización de los derechos económicos, sociales y culturales. Para reparar estos derechos vulnerados, el Estado debe actuar de manera sistémica, sistemática e integral. Así mismo, esta respuesta estatal debe partir de los principios constitucionales de igualdad, no discriminación y especial protección de los más débiles, y concretarse en decisiones y acciones afirmativas desarrolladas en las diferentes prestaciones que supone la atención integral a la población desplazada.

La necesaria integralidad sólo es posible a través de la respuesta coordinada de las instituciones del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada. Como lo he señalado en anteriores oportunidades, el carácter de sistema implica que las instancias participantes actúen bajo una unidad de principios y de criterios.

La relación entre las políticas públicas para la prevención y la atención al desplazamiento forzado, las rutas de acceso a la oferta institucional y la realización de derechos es aún incipiente. En efecto, es necesario que el diseño y la aplicación de las políticas públicas respondan a una visión de reparación, protección y realización integral de derechos humanos.

Por otro lado, es importante insistir en uno de los aspectos más débiles de la respuesta estatal al desplazamiento forzado: la prevención.

Además de garantizar la seguridad y la protección de la población civil, el Estado debe asumir el reto de fortalecer la institucionalidad democrática y el estado social de derecho, a través de su presencia, de la inversión social en las zonas en que históricamente ha estado ausente, y de la ampliación y la consolidación de los espacios de participación social.

De otro lado, es necesario reconocer y apoyar las iniciativas de la sociedad civil, en particular en lo que respecta a los procesos organizativos de las comunidades que autónomamente han emprendido la reconstrucción de su proyecto de vida.

Actualmente, el mayor desafío de la atención a la población desplazada radica en las soluciones definitivas para el restablecimiento en el retorno o la reubicación, con un enfoque de desarrollo. En primer lugar, la sostenibilidad de las soluciones demanda la protección efectiva de la población y de

sus iniciativas. En segundo lugar, tanto en contextos urbanos como rurales, la población desplazada sufre el deterioro progresivo de sus condiciones de vida e incluso los entornos receptores son impactados de manera negativa. Ante esta realidad es necesario que las entidades gubernamentales prioricen programas integrales sostenibles y económicamente viables, que le permitan a la población desplazada conseguir su reinserción socioeconómica en condiciones de equidad y dignidad.

La implantación de soluciones sostenibles también implica una respuesta oportuna y eficaz, que elimine los largos periodos de transición entre la atención humanitaria y el restablecimiento. De esta manera es posible evitar mayores niveles de vulnerabilidad y empobrecimiento de los diferentes grupos poblacionales afectados por el desplazamiento forzado. Asimismo, exige la concurrencia de las diferentes instituciones sectoriales, de tal forma que se supere el enfoque atomizado y coyuntural de la atención.

Estos y muchos otros temas seguramente serán objeto de análisis y revisión por parte del nuevo Gobierno. Los he señalado porque, dada su trascendental importancia, merecen estar en el centro de la discusión sobre las políticas públicas para la atención al desplazamiento forzado.

Quiero expresar, en mi nombre y en el de la Defensoría del Pueblo, nuestra decidida voluntad en la búsqueda de alternativas para enfrentar éstos y otros problemas, conjuntamente con las entidades gubernamentales, las organizaciones no gubernamentales, las agencias de cooperación internacional y la población desplazada, entre otros actores, y nuestro irrenunciable compromiso con el impulso a la realización de los derechos de la población víctima del conflicto armado interno.

Finalmente, amigos y amigas, quiero extender un saludo a quienes, comprometidos con el país, vienen a aportar en este importante evento sus conocimientos y experiencias para la construcción de soluciones a este drama humanitario.

Fraternalmente,

Eduardo Cifuentes

Defensor del Pueblo

Desplazamiento, territorialidad y exclusión



El territorio como elemento fundamental de la resistencia al desplazamiento forzado de los pueblos indígenas de Colombia

Jaime Enrique Arias
Cabildo Gobernador
Organización Indígena Kankuama
Sierra Nevada de Santa Marta

El desplazamiento forzado sigue siendo una de las más graves manifestaciones de la guerra en Colombia y, en palabras del ACNUR, “mantiene un crecimiento sostenido, que ha afectado de forma grave a las minorías étnicas y se ha extendido a otras regiones por efecto de la intensificación del conflicto armado”.¹

La expansión del conflicto en los territorios indígenas tiene que ver, fundamentalmente, con los siguientes factores: a) las ventajas estratégicas de los territorios indígenas para los grupos ilegales (insurgencia, narcotraficantes y paramilitares) como zonas de refugio y como corredores para el tráfico de armas, drogas y contrabando, así como para movilizar a sus efectivos y ejercer, desde allí, el control de áreas económica y militarmente estratégicas; b) la inversión de grandes capitales de empresas en zonas cercanas a territorios indígenas, o directamente en ellos, lo que ha atraído, primero a la insurgencia, por razones políticas y financieras, y luego a la contrainsurgencia, que defiende a las empresas; c) la expansión de los cultivos ilícitos de coca y de amapola, que terminaron invadiendo casi todos los territorios indígenas y convirtiéndose en la principal fuente de financiación de los actores armados de uno y otro bando; y d) la expansión del narcolatifundio hacia zonas con alto potencial de valorización de tierras.

Insurgencia, contrainsurgencia, narcotráfico, empresas multinacionales y megaproyectos estatales son fuerzas externas, de gran magnitud e impacto y de mucho peso económico, capaces de desestabilizar las estructuras am-

bientales, territoriales, culturales y sociales de cualquier comunidad, de imponer su dominio y precipitar altos niveles de violencia. La evidencia demuestra que los impactos tienden a ser peores en aquellos territorios y comunidades indígenas que no han logrado plena consolidación porque el Estado no les ha legalizado sus territorios.

Por otro lado, en desarrollo de actividades mineras y petroleras y de grandes proyectos de infraestructura energética y vial, a cargo de empresas multinacionales, se han venido haciendo grandes inversiones de capital en territorios que anteriormente estuvieron al margen del desarrollo económico del país, como las selvas de la Amazonia y del Pacífico y los Llanos Orientales.

La inversión de capital multinacional en este tipo de proyectos, que por lo general se ubican en tierras bajas, es una de las características del nuevo modelo de desarrollo económico del país. En muchos de estos territorios hay presencia de comunidades indígenas. Y, si bien estos capitales pueden ser una fuente muy importante de desarrollo socioeconómico, su historia, en muchas regiones, ha dejado experiencias muy negativas para el medio ambiente y para las comunidades locales. Por esa razón, no siempre son vistas como opciones positivas de desarrollo sino, por el contrario, como origen de frustraciones, corrupción, violencia, conflictos e inseguridad. “La explotación de hidrocarburos en el Putumayo, lejos de ser una fuente de progreso y desarrollo de las comunidades indígenas, se ha constituido en factor de crisis sociocultural de las mismas. Las grandes y descontroladas oleadas migratorias provocadas por el *boom* petrolero, han desplazado a los grupos étnicos hasta llevarlos a mínimos espacios territoriales que ponen en riesgo su supervivencia como tales.”²

Son muchos y muy álgidos los conflictos que se han presentado entre comunidades indígenas con las multinacionales y con el Estado colombiano, debido a las consecuencias negativas de esta intervención sobre el territorio (llegada masiva de colonos), sobre los recursos naturales (deforestación y contaminación) y sobre la integridad étnica de las comunidades (desorganización, desintegración familiar y conflictos de valores). Ejemplos de este tipo de conflictos son el caso de los indígenas u’wa con la Occidental Petroleum, o el de los embera con la construcción de la represa de Urrá.

Por todo lo anterior, cada vez más los pueblos indígenas de Colombia están siendo afectados por el desplazamiento. Así es que no sólo la victimización creciente –relacionada con la presencia en aumento de los actores armados en sus territorios y la presión que éstos ejercen–, sino también la falta de atención de las autoridades locales y nacionales a la problemática de los indígenas y la implementación de megaproyectos, están agravando la situación humanitaria.³

La información proporcionada por el Grupo Temático de Desplazamiento, presentada en el Informe Anual del ACNUR, muestra como “el 38% de la población desplazada corresponde a grupos étnicos”. Si se compara lo ocurrido en el año 2000 y en el primer trimestre de 2001, se observa que la afectación de las comunidades negras e indígenas aumentó en un 80%.

La Defensoría del Pueblo sostiene que el desplazamiento forzado indígena implica “(...) una degradación acelerada de la vida de la población étnica, dado que el desarraigo territorial altera gravemente su identidad, integridad y cultura: situación que plantea una impotencia a tal punto que el ordenamiento jurídico nacional e internacional que los protege, resulta insuficiente.”⁴

Paradójicamente, el desplazamiento forzado de los pueblos indígenas en Colombia se ha incrementado en forma notable a partir de la entrada de la Constitución Política de 1991, considerada una conquista de derechos para los grupos étnicos.

Según la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), “en 10 años, se estima que más de 15.000 indígenas salieron desplazados de manera forzada al interior de sus resguardos o hacia otras partes, bien sea otros resguardos, municipios e incluso el caso de refugio (cuando se desplazan a otros países). Esta situación está marcando un impacto profundo en los pueblos indígenas, que ha llevado a la desterritorialización, la ruptura de las redes familiares, los intercambios económicos, el debilitamiento de las organizaciones y comunidades, la vulnerabilidad de los jóvenes ante el reclutamiento, la pérdida de rol de autoridades y médicos tradicionales, el incremento en los niveles de desnutrición y pérdida de educación propia entre muchos impactos que se han podido identificar.”⁵

El desplazamiento al que se ven obligadas algunas comunidades es siempre una última opción y se presenta como una respuesta desesperada a una combinación de factores de presión. En general, las comunidades han preferido mantenerse en sus territorios. No obstante, hay situaciones insostenibles que han llevado a configurar dos tipos de salidas: desplazamiento interno dentro del territorio, en especial de hombres; y desplazamiento a territorios no indígenas, dentro del territorio nacional.

El desplazamiento forzado implica una salida abrupta de las parcialidades, resguardos y territorios colectivos con los cuales mantenemos unas relaciones especiales de intercambio y de generación, que se fundamentan en la cosmovisión y que cimientan, a su vez, el desenvolvimiento y la autoproducción de las culturas indígenas.

Es evidente que el desplazamiento forzado guarda una estrecha relación con el conflicto armado y con las demandas de tierra de los pueblos indígenas que no han sido resueltas. Es así que en los casos en los que las comunidades no tienen territorios debidamente legalizados, es muy probable que su desplazamiento se precipite con mayor facilidad ante las agresiones de los actores armados, o ante la presión de los cultivos ilícitos sobre su vida, o ante la imposición paulatina de grandes proyectos. La desterritorialización a la que hemos sido sometido los pueblos indígenas por el conflicto armado, por los megaproyectos y la colonización, entre otros factores, está poniendo en alto riesgo nuestra supervivencia física y cultural, que por cientos de años hemos mantenido, recreado y defendido.

Para los pueblos indígenas, el elemento fundamental de la permanencia es el territorio. Es a partir de éste que se fundamentan y edifican la integridad étnica y cultural, la autonomía política y el desarrollo propio. Por ello, para un indígena, dejar la tierra de origen es someterse a la privación de sus derechos inalienables como persona. En la declaración conjunta de los cuatro pueblos indígenas de la Sierra Nevada (kogis, wiwas, arhuacos y kankuamos) se expresa la importancia de nuestro territorio:

La tierra, que nos fue dada desde el origen, es la que sustenta nuestra convivencia, nuestra razón de ser como indígenas nativos de la Sierra, en ese territorio están las normas que como portado-

res de una cultura determinada debemos cumplir. Todos y cada uno de los sitios donde está nuestra historia, son los que componen lo que podremos denominar como territorio propio, como espacio sagrado que alimenta y fortalece y nos da la existencia en este planeta.

Por lo tanto, este espacio es propio de todos y cada uno de aquellos pueblos a los que la Madre Espiritual les encomendó unas misiones específicas, que debemos cumplir y que tan sólo se pueden concretar en el espacio denominado Umunukunu (Sierra Nevada). En últimas, el territorio es donde están escritas las Leyes y la Historia sin las cuales no seríamos pueblos con culturas diferentes.

Estos sitios sagrados tan sólo tienen razón de ser cuando están intercomunicados. Cada lugar por sí solo no puede cumplir con su principal función de proteger el corazón del mundo, la Sierra Nevada, donde está guardado el conocimiento. La *Línea Negra* traza los límites del corazón del mundo, y ella contiene los guardianes o dueños de aquellos que se encuentran al interior de la Sierra.

Aquellos son los que velan por el saber de la montaña, donde nuestros Mamus siguen practicando el conocimiento y el cuidado del corazón del mundo. De esta práctica depende también la sobrevivencia del conjunto del cuerpo universal. Si los puntos de la parte de abajo se dañan, esto afecta a los de arriba, a los Mamus, a los humanos, a la naturaleza, a la vida, es un todo. En resumen, no es simplemente un límite, más bien son las señales culturales que nos dicen lo que debemos hacer para que el manejo ambiental sea acorde a la educación que nos hace ser pueblos indígenas. Es la pauta a seguir para lograr la convivencia entre pueblos y culturas diferentes y entre los hombres y la naturaleza.⁶

Desafortunadamente, los principios espirituales para la protección y el ordenamiento del territorio han sido vulnerados por aquellos que, en su afán colonizador de acumulación de capital y de explotación de la naturaleza, han convertido los territorios indígenas en escenarios de guerra.

La guerra no es una forma de actuar de los indígenas, pues nosotros somos, por esencia y por cultura, hombres y mujeres de paz; sabemos que la sangre

derramada en la tierra daña: daña al hombre y a la tierra. La misión del indígena no es buscar riqueza sino mantener el equilibrio, pero esta tarea se ha roto por la pérdida de los sitios sagrados, por la g.uaquería, por la colonización y, ahora, por la guerra.

Los pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta y de la Serranía del Perijá, forzados desde los tiempos de la Conquista y la Colonia a desplazarse a las áreas más altas y menos fértiles de ambas sierras para sobrevivir, sufrieron en pleno siglo XX otro gran despojo, bajo la presión del flujo de colonos, particularmente a partir de los años cincuenta y en los años setenta. La pérdida del territorio destruyó la base de su subsistencia y los forzó a adaptarse a condiciones más precarias.

Las disputas por la tierra, estimuladas por la producción de cultivos ilícitos, lo mismo que la falta de apoyo del gobierno, la corrupción y los malos manejos de los asuntos públicos, propiciaron el desarrollo de facciones violentas. Los grupos guerrilleros llegaron por primera vez a fines de los años ochenta para controlar las pandillas de los antiguos productores de marihuana, y lograron “legitimarse” dentro de la población aduciendo estrategias de lucha y defensa del pueblo y limpieza social. Como respuesta a este fenómeno surgieron los grupos paramilitares, inicialmente creados para proteger a los ricos terratenientes, pero que más adelante implementaron una estrategia político-militar, orientada a minar, según ellos, la base social de la guerrilla.

De manera paralela a este proceso, e impulsados por la globalización, han surgido también los intereses del capital multinacional, que orienta su atención hacia los territorios indígenas que tienen riquezas geoestratégicas, entre otras, biodiversidad y recursos hídricos y minerales.

Aunque los pueblos indígenas han proclamado su autonomía a través de sus organizaciones y han exigido, desde tiempo atrás, que sus territorios les sean respetados, sus exigencias no han sido tenidas en cuenta y, en consecuencia, la violencia los ha afectado directamente. El pueblo kankuamo ha sido el más afectado por el conflicto. La ubicación de su territorio en el área donde tienen sus haciendas los terratenientes más poderosos del Cesar, además de la construcción de la carretera Valledupar - San Juan del Cesar (tramo que hace parte del macroproyecto vial de los contenedores), ha

hecho que en la región se libre una guerra a muerte por el control territorial entre las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército de Liberación Nacional (FARC - ELN) y las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC).

En el marco de las estrategias y las tácticas utilizadas por los actores del conflicto armado, las AUC han perpetrado varias masacres en incursiones realizadas, a partir de 1998, en Río Seco, Murillo, La Mina y Atánquez. A partir del año 2000, las autodefensas comenzaron a instalar retenes móviles en la vía Valledupar - Río Seco - Patillal y han realizado varios asesinatos selectivos y bloqueado el ingreso de alimentos y medicamentos a la zona. La guerrilla (FARC-ELN), por su parte, ha intensificado sus acciones militares en el territorio, dirigidas principalmente contra quienes consideran financiadores de los paramilitares, es decir, terratenientes, ganaderos y campesinos, pero también contra personas y líderes de la región que igualmente consideran informantes de las AUC y del Ejército Nacional.

Esta situación, que cada día se agrava más, ha generado temor, zozobra e incertidumbre en la población civil, entre la cual el desplazamiento se ha incrementado a partir de 1998, registrándose los mayores índices en los años 2000 y 2001. Los pueblos más afectados son Río Seco, Murillo, La Mina y Atánquez. Curiosamente, éstos son los mismos pueblos en donde han incursionado las AUC en diversas ocasiones. Según los últimos censos realizados por la Organización Indígena Kankuama, cada semana se desplazan del territorio una o dos familias, la mayoría de ellas hacia Valledupar, lo mismo que hacia otros lugares de la Costa Atlántica y del país. Por otro lado, también se registra desplazamiento interno hacia otros pueblos kankuamos y hacia otros resguardos indígenas de la Sierra Nevada y de La Guajira.

Los yukpas no están al margen de los efectos del conflicto armado, aunque es mucho más grave la situación de hambre que atraviesan, la cual es generada por la escasez de tierras adecuadas y suficientes para desarrollar su cultura seminómada, que implica una movilización permanente según estaciones de caza, pesca, recolección o cultivo.

A pesar de contar con resguardos constituidos, la mayoría de éstos no ha sido saneada, por lo que los yukpas se ven obligados a trabajar en fincas de

colonos, en condiciones bastante cercanas a la servidumbre. Por otro lado, señalan sus líderes indígenas, los escasos cultivos de pancoger de este pueblo se han visto afectados por la fumigación indiscriminada de cultivos ilícitos que las autoridades ordenan, lo que agrava la situación que están atravesando. Este hecho ha afectado duramente su seguridad alimentaria, llevándolos al extremo de dejar su lugar de origen y a desplazarse en gran número –más de 400 personas se desplazaron a Casacará y luego a Codazzi en el primer semestre de 2000–.

Hoy, nos encontramos en una encrucijada, en total incertidumbre sobre la suerte de nuestros pueblos, como consecuencia del conflicto armado que desangra a nuestro país. Por eso, queremos expresar nuestro pensamiento para que sea tenido en cuenta por la sociedad nacional e internacional, pero especialmente por el gobierno nacional y por los actores armados del conflicto.

Si por algo nos hemos caracterizado los pueblos indígenas es por el espíritu pacífico de nuestras vivencias. A pesar de los asesinatos de que han sido víctimas personas de nuestros pueblos, desde hace muchos años, siempre hemos reafirmado el mandato, dado por nuestra Ley de Origen, de vivir en paz con la naturaleza, con los hombres, sean de la cultura que sean. La lucha por defender nuestra cultura viene de tiempo atrás. Primero, tuvimos que enfrentarnos con los colonizadores y con los evangelizadores y, ahora, con los políticos, con los diferentes gobiernos y con los grupos armados, que quieren imponernos su pensamiento y su forma de actuar. Por eso, seguiremos resistiendo en nuestros territorios, pues ése es el mandato de la Ley de Origen. Durante más de 500 años hemos vivido y muerto oponiendo resistencia, de muchas maneras, a la invasión de nuestros territorios, al desconocimiento de nuestras autoridades tradicionales y de nuestra identidad cultural.

Los fundamentos que sustentan nuestras formas de resistencia ante el conflicto armado tienen que ver con nuestro sentido de pertenencia como pueblos de origen precolombino, con una identidad cultural propia y unos derechos ancestrales y legales sobre nuestros territorios. El acendrado arraigo de los indígenas en su territorio marca una diferencia con respecto a otros sectores sociales en cuanto al fenómeno del desplazamiento, pues

fortalece la capacidad de resistencia para no desplazarse a centros urbanos y, en caso necesario, optar por el desplazamiento dentro de su territorio o hacia otras comunidades de su propio pueblo o de otros pueblos indígenas.

Una característica muy particular y fuerte de la reacción actual de los indígenas ante el conflicto armado es la reactivación de las tradiciones ancestrales alrededor de las autoridades espirituales. En el I Congreso de los Pueblos Indígenas de Colombia, realizado recientemente, se expresó mucha confianza en la protección espiritual de los sacerdotes y los médicos tradicionales para defenderse de los grupos armados:

Acudir a los mayores, a los viejos, a los médicos y autoridades tradicionales para que su consejo sea un principio en la atención a los problemas generados por la guerra. Eso significa recuperar sitios sagrados y protegerlos, realizar los rituales de agradecimientos y pagos a la naturaleza, revitalizar la medicina tradicional. Así mismo, fortalecer los espacios tradicionales de reflexión y desarrollar las formas tradicionales de movilización.⁷

Además, se reafirmó la autonomía en el manejo de los problemas dentro de la comunidad, mediante la aplicación de la jurisdicción propia, reconocida por la Constitución Política, fortaleciendo las autoridades propias mediante la aplicación del derecho indígena, del control social y del ejercicio real de la justicia indígena.

Los pueblos indígenas, al igual que los afrodescendientes, los raizales, los campesinos, los estudiantes, los sindicalistas y las mujeres, aun con nuestras diferencias, estamos sufriendo los mismos problemas: la reducción de nuestro territorio, el desplazamiento forzado, el aniquilamiento del movimiento popular y la falta de voluntad política del Estado en el reconocimiento de nuestros derechos adquiridos. Por eso, necesitamos avanzar –sectores sociales, ONG y defensores de los derechos humanos– en un trabajo de largo plazo para establecer alianzas a partir de la definición de criterios e intereses comunes y consolidar la confianza mutua, para iniciar la construcción de un nuevo país con paz y con justicia social, donde se respeten los derechos de todos.

Notas

- ¹ ACNUR, en El País, marzo de 2002.
- ² “Informe del Putumayo, aproximación y reseña al conflicto social y político y su impacto en las comunidades indígenas”, pág. 14.
- ³ GTD, Grupo Temático del Desplazamiento: “Informe”, agosto de 2001.
- ⁴ Defensoría Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas, “Informe”, julio de 2001.
- ⁵ Organización Nacional Indígena de Colombia, “Informe de desplazamiento forzado en pueblos indígenas”, mayo de 2002.
- ⁶ Declaración conjunta de los cuatro pueblos y las organizaciones indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, para la interlocución con el Estado y la sociedad nacional, Valledupar, diciembre de 1999.
- ⁷ I Congreso de los Pueblos Indígenas de Colombia, relatoría del tema conflicto armado, noviembre de 2001.

Aplazados y desplazados

Violencia, guerra y desplazamiento: El trasfondo cultural del destierro y la exclusión

Harvey Danilo Suárez
Investigador social, Director de la Consultoría para
los Derechos Humanos y el Desplazamiento, CODHES.

Introducción

La exclusión social no significa únicamente una insuficiencia de ingresos. Va más allá incluso de la participación en la vida laboral; se manifiesta en ámbitos como la vivienda, la educación, la salud y el acceso a los servicios. No sólo afecta a personas concretas que han sufrido graves reveses, sino a grupos sociales enteros, tanto en zonas urbanas como rurales, que son objeto de discriminación, segregación o víctimas del debilitamiento de las formas tradicionales de relaciones sociales. De forma más general, al poner de manifiesto los defectos de la estructura social, la exclusión revela algo más que la desigualdad social e implica el riesgo de una sociedad dual o fragmentada.¹

En desarrollo del II Seminario sobre Desplazamiento Forzado en el Caribe, realizado en Cartagena del 11 al 12 de noviembre de 2001, fui abordado en un corredor de la Universidad de Bolívar por un hombre de mediana edad, de voz muy pausada y fuerte acento sucreño. Era uno de los líderes de una organización de población desplazada del departamento de Bolívar. Al hacer un comentario sobre una de las ponencias del seminario, mencionó que le parecía muy bien que se tratara a fondo el problema del desplazamiento, pero que se iba a permitir acotar que todavía no se entendía que tanto ellos, los desplazados, como las comunidades receptoras eran *aplazados*, que nunca habían sido tomados en serio como ciudadanos, que eran tratados como personas de tercera categoría, que recibían las sobras de lo que dejaban quienes sacaban provecho del Estado y que sólo eran importantes cuando se necesitaban sus votos, y que, además, esto “siempre había sido así”.

Las reflexiones de este líder, expuestas con total claridad y franqueza, calaron muy profundo en mí. Ha pasado ya casi un año de “llevarlas puestas”, de darles tiempo de ubicarse y tomar fuerza, de ganar comprensión. Es hora de “abusar” de la posibilidad de decir y mostrar que tal vez no tiene una de las personas que, como centenares de miles, enfrenta diariamente una de las condiciones más adversas para un ser humano: el desplazamiento forzado.

En las consideraciones de aquel agudo interlocutor asentado en Cartagena se resume la problemática que todavía no logramos dimensionar como sociedad y como país: la estrecha relación entre la violencia, la guerra, el desplazamiento forzado y la exclusión. Sobre esa relación y algunas de sus causas y efectos, así como sobre el impacto provocado por la conjunción de estos registros sociales en el nivel de vida de las poblaciones en riesgo y en situación de desplazamiento, pretendo enfocar esta ponencia.

Este documento pretende esbozar algunas inquietudes relacionadas con la experiencia histórica de la exclusión, el aplazamiento y el desplazamiento como registros sociales muy próximos a la realidad cotidiana, a la vivencia y a la memoria de varias generaciones de hombres y mujeres colombianos. Se intentará abordar –como línea exploratoria por profundizar y desarrollar– el “eterno retorno de lo mismo” al que han sido sometidas cada vez más personas, más seres humanos. Revisar el *continuum* que va del aplazamiento y la postergación sempiterna al desplazamiento, que nunca acaba, a la esperanza de volver a comenzar, a las penurias y los logros, a las dificultades y, otra vez, al nuevo desplazamiento, que perpetúa el inacabable aplazamiento y la espera interminable: “el día que seamos seres humanos, personas, ciudadanos”, como lo expresara una mujer en situación redespazamiento. Ese día de la inclusión real que huye tanto como quienes lo esperan con tozudez.

¿Cómo han influido las violencias, las guerras, los distintos desplazamientos y las tantas formas de exclusión en la manera de pensar, de sentir, de ver el mundo y de representarse las relaciones sociales en quienes han sido sometidos(as) a estas experiencias? ¿Cómo son percibidos y asumidos los lazos sociales, lo público, la ciudadanía y el Estado en procesos de despojo, desplazamiento, exclusión y deterioro de la calidad de vida? ¿Qué huellas

han dejado en nosotros la violencia, las violencias en plural, la guerra –o, en términos más “técnicos”, el conflicto armado interno–, así como el desplazamiento forzado? ¿Cómo vemos a los otros? ¿Qué esperamos de nosotros mismos y de los demás?

¿Qué tipos de relaciones societales se están fraguando en los distintos órdenes locales (dispositivos) donde se hacen las apuestas de la guerra? ¿Cuáles son los tipos de orden local, regional y nacional que se intentan imponer desde diversos proyectos que acuden a estrategias violentas? ¿Cómo, bajo qué presupuestos y en qué escenarios se construyen las subjetividades que tienen como referencia diaria la compleja amalgama de la disputa armada, la diáspora y la exclusión?

¿Qué implica, tanto en la formación de subjetividades individuales y colectivas, del ejercicio y de la experiencia de la ciudadanía, como en la construcción y la vivencia social de la democracia, la presencia prolongada en la vida cotidiana de la mayoría de los colombianos(as) de la violencia, la guerra y el desplazamiento forzado como factores que profundizan la exclusión?

Éstas son algunas de las inquietudes que animan esta reflexión. Sin embargo, es necesario reconocer que no pueden ser absueltas en el limitado espacio de esta ponencia y que, por ende, hacen parte de un esfuerzo de investigación por realizar.

Una hipótesis por desarrollar

El desplazamiento forzado, en tanto conlleva acelerados procesos de agresión, desarraigo, despojo y diversidad de pérdidas, incrementa cada vez más la brecha entre la inmensa mayoría excluida y los reducidos sectores que pueden decir y sentir que ejercen la ciudadanía plena y que disfrutan de un estándar de vida acorde con sus potencialidades, expectativas y necesidades. En otros términos, el desplazamiento forzado es uno de los factores, y a su vez uno de los resultados, de la profunda exclusión social, la inequidad y la injusticia que caracterizan a nuestro país.

El texto parte de una hipótesis central que orienta sus líneas de reflexión y que es necesario ampliar²:

Por su profundidad histórica, la violencia, la guerra y el desplazamiento forzado en Colombia –como procesos de larga duración– se han constituido en marcos de organización, producción y reproducción cultural. Es decir, se han convertido en referentes sociopolíticos y socioculturales del incremento de la desigualdad social; de los modelos de representación social de la institucionalidad, la democracia y el Estado; de la gestión de lo político; y por último, de los medios y los mecanismos de resolución de los diversos conflictos presentes en la vida social.

Dichos referentes tienen una fuerte influencia en los procesos de construcción identitaria; en los tipos de vínculos y organización social; y en los procesos de reconocimiento o, en su defecto, de negación, exclusión e, incluso, de eliminación de la diferencia. A su vez, la violencia, la guerra y el desplazamiento han transformado los demás marcos de producción cultural, es decir, la cotidianidad, las formas de vida, la configuración estatal y las formas de economía local de amplios sectores del país. En consecuencia, los procesos de exclusión, desigualdad y mayor fragmentación social encuentran en el desplazamiento forzado uno de sus principales motores y una de sus expresiones más complejas, profundas y duraderas.

Esta propuesta analítica se suma a los esfuerzos por comprender las causas estructurales y los efectos de las violaciones de los derechos humanos, las infracciones al Derecho Internacional Humanitario y la proliferación de formas de violencia generalizada e intolerancia social. Así mismo, intenta complementar los trabajos encaminados a formular respuestas prontas y eficaces a los efectos de esta problemática a través del diseño, la implementación y la evaluación de políticas públicas integrales. Pretende, además, complementar las propuestas que, desde una perspectiva más amplia, intentan construir condiciones de factibilidad para afrontar, por la vía de la negociación política, los conflictos históricamente no resueltos.

Aplazamiento, desplazamiento y calidad de vida

La vida de cada vez más colombianos(as) se debate en contextos, lugares y relaciones que no eligieron, en condiciones de extrema vulnerabilidad, deprivación, empobrecimiento y exclusión. La población en situación de despla-

zamiento se suma a los migrantes por razones económicas y a los sectores históricamente excluidos en asentamientos urbanos en donde los indicadores básicos de un “nivel de vida adecuado”³ están, en la gran mayoría de los casos, en los límites de la pobreza o la indigencia. La situación de la población forzada a dejar su lugar habitual de residencia o de trabajo no es mejor en las zonas rurales –veredas, resguardos o territorios ancestrales– en donde se intenta resistir los embates de la guerra y de otras formas de violencia e intolerancia sociopolítica a través de desplazamientos dentro de los límites del propio territorio o en sus cercanías.

Entre tanto, el concepto de calidad de vida⁴ va mucho más allá del análisis del nivel de ingresos, pues involucra, sobre todo, la capacidad y las posibilidades de las personas para conducir sus vidas: las condiciones de salud y de servicios médicos; la educación, vista no sólo desde su disponibilidad sino desde su naturaleza y calidad; el trabajo, actividad en la que se debe considerar no sólo si es un medio de acceder a ingresos sino también si es “satisfactorio o tediosamente monótono, si los trabajadores disfrutan de alguna medida de dignidad y control y si las relaciones entre los patronos y la mano de obra son humanas o denigrantes”⁵. En fin, el concepto engloba la identificación de los derechos y las libertades de los que disfrutan los ciudadanos(as): «qué libertades tienen para conducir sus relaciones sociales y personales. Es necesario saber cómo están estructuradas las relaciones familiares y las relaciones entre los géneros, y la forma en que estas estructuras promueven o dificultan otros aspectos de la actividad humana»⁶.

De otra parte, en el análisis y el desarrollo del concepto de calidad de vida “se requiere saber la forma en que la sociedad de que se trata permite a las personas imaginar, maravillarse, sentir emociones como el amor y la gratitud (...) en resumen (...) requerimos de una descripción rica y compleja de lo que las personas pueden hacer y ser [reconocer] cómo le va a la gente(...)”.⁷

Una vez revisado de forma somera el concepto de calidad de vida para el caso específico de la población en situación de desplazamiento, se llega a la conclusión de que el destierro conlleva una radical transformación, o *cambio social fundamental* –en términos del historiador Eric Hobsbawm–, que

implica la *erosión* de “formas de vida” precedentes a la expulsión, cuando no su *desintegración*⁸.

El círculo vicioso de la exclusión, el destierro y el despojo

En términos generales se puede entender la exclusión como un proceso “de naturaleza multidimensional e intergeneracional dada la existencia de estrechos vínculos funcionales entre las diversas capacidades, libertades y derechos, que tienden a reforzarse a través del tiempo en la configuración de una especie de círculo perverso y progresivo hacia la marginación empobrecedora”⁹. Esta definición acude explícitamente a la noción de calidad de vida como referente de interpretación y análisis de los procesos de desigualdad, inequidad e injusticia en un determinado espacio social.

La opción de recurrir al concepto de exclusión para analizar el impacto del desplazamiento como registro intergeneracional refiere a la posibilidad de correlacionar “el grado de cohesión social (sentimiento de pertenencia a la sociedad), la fragmentación de la sociedad, identificando los grupos de la sociedad integrados (a los mercados, a los procesos políticos y a las instituciones) y no integrados, y medir la importancia de las poblaciones afectadas por este fenómeno en sus diferentes dimensiones”¹⁰. En la exclusión, tal como señala Luis Jorge Garay, se presenta la «acumulación de desventajas que llevan a la privación de aspectos de la vida en sociedad. Desventajas en la ley, en las instituciones públicas y en el acceso a las riquezas del país».

Las principales aproximaciones al concepto de exclusión giran en torno a los siguientes aspectos: “1) como una problemática social de acceso a bienes, servicios y procesos políticos, 2) como una problemática de ciudadanía, por la supeditación y anteposición de los derechos de los individuos y 3) como una problemática de realización de los individuos, como se consideran que son y están en la sociedad”¹¹.

Tal como lo señala Garay, en el primer enfoque se relaciona la exclusión, como fenómeno sociocultural, con los procesos de desigualdad, como fenómeno socioeconómico, en ambos casos asociado al empobrecimiento y a las posibilidades y oportunidades de desenvolvimiento político y social. En el segundo enfoque, la exclusión se entiende como: “la no habilidad para ac-

ceder a los derechos sociales sin ayuda, sufriendo de [baja] autoestima, inadecuación de las capacidades para cumplir las obligaciones, riesgo de estar relegado largo tiempo a vivir del asistencialismo y la estigmatización”¹². Finalmente, el tercer enfoque concibe la exclusión como «una forma de ser y estar en la sociedad, ligada a una concepción del orden social y a una específica interpretación del devenir social. Esta interpretación puede ser entendida como el apartamiento, voluntario e involuntario, de las relaciones sociales, la marginación y la segregación. Todas entendidas como formas simbólicas de una determinada estructura social [. . .] la exclusión bajo esta vertiente significa una ruptura de lo social, de lo político, lo económico, en el sentido de pertenencia, subordinándose a un orden simbólico común que impide el disfrute de los derechos.»¹³

¿Cuáles son los contextos de orden sociopolítico, socioeconómico y sociocultural en los que se desenvuelve la vida cotidiana de millones de personas excluidas, aplazadas, postergadas históricamente y, de contera, en situación de desplazamiento? En estas condiciones, ¿cuáles son sus representaciones de sí mismos, de la otredad, de la institucionalidad social y estatal, del orden local, regional, nacional o global? ¿Cómo y bajo que condiciones se construyen las identidades y subjetividades, los discursos y las prácticas, el pensamiento y la acción de los agentes-sujetos sociales inmersos en estas estructuras simbólicas específicas?

Precisar los niveles de exclusión, como señala Jesús Núñez¹⁴, implica «establecer un conjunto de indicadores, claramente identificables y fiables, que permitan analizar detalladamente el problema y realizar comparaciones internacionales». Es posible identificar, según los análisis de Núñez, al menos dos tipos de indicadores de exclusión: 1) los que miden la «velocidad» del proceso que conduce a la exclusión: niveles de escolarización, fracaso escolar, estratificación social, y movilidad y promoción en el mercado laboral, y 2) los que miden las condiciones del fenómeno: nivel de desempleo y empleo precario, porcentajes de población sin hogar, afiliación a organizaciones voluntarias, número de teléfonos, televisores y automóviles por habitante.

La exclusión, a su vez, implica un proceso estructural en el cual personas, familias, comunidades y sectores sociales no “están adecuadamente inte-

grados en la sociedad (nacional o internacional) (...). La exclusión implica, en sentido amplio, caracterizar a los afectados como no ciudadanos, ya que no participan en la sociedad, ni en su economía, ni en sus sistemas de protección e integración. No sólo se trata de que sus derechos políticos básicos sean vulnerados sino de que, además, no pueden ejercer los de carácter social y económico”¹⁵. En este mismo orden de ideas, «la noción de exclusión implica necesariamente la idea de integración dentro de un contexto determinado, así como de referencias y de normas sociales que sirven de lazos entre el individuo y dicho contexto. El proceso de exclusión es el resultado del *debilitamiento o de la ruptura de estos lazos*»¹⁶.

La fragmentación y la disolución de los vínculos, de las relaciones que entrelazan al individuo, la comunidad y la sociedad, producto de la exclusión estructural y de aquélla que sobreviene a los procesos de desplazamiento forzado, configuran, junto con otras formas de precarización y marginación, el contenido multidimensional de la exclusión “con innumerables interrelaciones ‘causa-efecto’ que se refuerzan mutuamente y que generan círculos viciosos y espirales”¹⁷. Este enfoque permite plantear la siguiente inquietud: ¿cómo se retroalimentan la exclusión estructural –económica, social, cultural y política– y los procesos de expulsión, destierro, despojo y repoblamiento constitutivos del desplazamiento forzado?

Desde esta perspectiva se pueden reconocer, según Núñez, colectivos vulnerables, precarizados, marginados y excluidos (a los que se hizo referencia en las líneas precedentes). En el primer caso, las condiciones materiales de vida implican un alto riesgo de empobrecimiento y precarias condiciones de integración social. La precariedad es causa y efecto de la desigualdad social e identifica a quienes ya no están o nunca han estado integrados socialmente; el sistema empuja a las personas a menores niveles de ingreso y a menores grados de protección social. La marginación responde a razones socioculturales y “antropológicas” que, a través de la aplicación de prejuicios, conducen a que sectores sociales sean blanco de la estigmatización y de la intolerancia social en razón de su origen étnico o racial, su condición económica, su género, su edad o su religión, entre otras.

Tal como señala Núñez, dentro de los sectores históricamente excluidos los “colectivos más expuestos” son las mujeres, las niñas, los niños y los jóvenes, los adultos mayores, los habitantes de zonas rurales y de sectores urbanos marginados, los grupos étnicos no dominantes –indígenas, afrocolombianos, gitanos y raizales– y las personas desplazadas internas y refugiadas. La desprotección, la desatención y el rechazo social intensifican los procesos de exclusión. No obstante, no se debe confundir la exclusión con la pobreza ni reducirla sólo a la exclusión económica que impide “mantener unas condiciones de vida socialmente aceptable en una comunidad históricamente concreta”¹⁸. La pobreza o, más precisamente, los procesos de empobrecimiento no son la única forma ni la consecuencia de la exclusión: los procesos de vulnerabilidad, precariedad, marginación y exclusión afectan la totalidad de las dimensiones de la vida social, económica, política y cultural de personas y colectivos.

La experiencia de la exclusión

La situación histórica colombiana está caracterizada por procesos crecientes de exclusión social. Al respecto, Luis Jorge Garay¹⁹ señala cómo:

Más del 60 por ciento de la población es pobre, con más de 11 millones de colombianos bajo la línea de indigencia –es decir, esta población no dispone de un ingreso de un dólar diario para garantizar unas condiciones vitales mínimas de alimentación y nutrición–. Además, el 80 por ciento de la población rural es pobre y cerca del 60 por ciento indigente.

(...) Aparte de la indigencia, pobreza y marginación que implica una condición tan desaventajada, hoy el 60 por ciento de la población económicamente activa del país no ha ingresado a la economía formal; es decir, esta población busca desarrollar algunas de sus capacidades y habilidades en condiciones de extrema precariedad, que le impide aprovechar sus potencialidades y obviamente garantizar unos ingresos que le permitan alcanzar mejores condiciones de vida en el futuro.

(...) Dentro de la población pobre, la proporción de jóvenes menores de 15 años –el doble de la correspondiente a los estratos altos de

la sociedad–, con precarias condiciones de vida y marginamiento en el acceso a servicios públicos básicos; es así como, por ejemplo, más de 3 millones de niños y jóvenes en edad escolar no tienen acceso a la educación. Hoy más del 30 por ciento de las familias colombianas tiene una mujer cabeza de familia, que tiene que desempeñar múltiples funciones en condiciones de ingresos precarios.

(...) Es de recordar que los 2.000 mayores deudores participan con más del 75 por ciento del crédito comercial otorgado por el sistema financiero comercial. Esto quiere decir que no obstante que hay más de un millón de empresas informales, más de 12.000 establecimientos manufactureros formales e innumerables establecimientos comerciales, solamente 2.000 personas naturales y jurídicas tienen acceso a la gran mayoría del crédito comercial –que participa con más del 60 por ciento de todo el crédito irrigado en la economía–. Hoy la concentración accionaria y de capitales en el país es incluso más elevada que hace década y media, en medio de un proceso de apertura y de competencia.

(...) Colombia es quizás la segunda sociedad con mayor desigualdad en el ingreso en Latinoamérica –después de Brasil–, el continente con mayor desigualdad en el mundo. El 20 por ciento de los hogares más ricos concentran el 52 por ciento de los ingresos y el quintil con mayores ingresos devenga más de 26,3 veces que el quintil más pobre. Hoy el 1,1 por ciento de los propietarios de la tierra en el país tiene más del 55 por ciento del territorio cultivable y explotable. Con el agravante que en las zonas ampliamente ricas del agro cerca de un 30 a 35 por ciento de ese territorio sería de propiedad de capitales de dudosa procedencia, ligados al narcotráfico o a la corrupción abierta.

(...) La exclusión social también se manifiesta en el ejercicio de la función pública de manera muy acendrada y perversa. En el sistema tributario colombiano el conjunto de dádivas, privilegios, exenciones y deducciones, que en buena parte no tienen mayor retribución social, favorece primordialmente a un número reducido de personas naturales y jurídicas por un valor equivalente hasta un 5 por ciento del PIB. El ahorro tributario por concepto de exen-

ciones al impuesto de la renta alcanza a superar el 40 por ciento para ingresos mayores a 20 salarios mínimos, en comparación con uno del 15 por ciento para 6 salarios mínimos.

(...) Además la corrupción, las fallas administrativas del Estado y el malgasto de recursos alcanzan un monto del orden del 3,0-3,5 por ciento del PIB.

Los grupos históricamente desaventajados²⁰ y excluidos son las principales víctimas de los procesos de agresión, expulsión, destierro y despojo que implica el desplazamiento forzado. Esta situación histórica no es otra cosa que una doble victimización y la intensificación de los procesos de exclusión precedentes al desplazamiento. Además de ser excluidos por motivos económicos, políticos, sociales, culturales e incluso geográficos, los grupos desaventajados o postergados sí son «incluidos», de manera perversa, por vía negativa –victimizedos, para ser exactos–, en las dinámicas de apropiación violenta, de destierro y de despojo. En efecto, hacen el tránsito de víctimas históricas de los procesos de exclusión a víctimas de los procesos de desterritorialización y despojo, que profundizan e intensifican los primeros.

La Crisis Humanitaria y de Derechos Humanos: la serpiente que se muerde la cola²¹

Colombia está enfrascada hoy en una guerra cuya resolución a través de los medios de la negociación y el diálogo enfrenta grandes obstáculos, a nombre de los cuales hoy se ensaya de nuevo una reestructuración que pone el énfasis en las variables militares. El recrudecimiento, la expansión y la intensificación de la confrontación armada; los cambios en las estrategias de la insurgencia y de los grupos paramilitares; la *Crisis Humanitaria y de Derechos Humanos*; y la “salida militar” en la cual insiste el gobierno, integran un escenario de inquietudes y profundas preocupaciones.

Por esta vía, hoy se configura en Colombia una *Crisis Humanitaria y de Derechos Humanos* que ya suscita la preocupación internacional, toda vez que millones de habitantes en zonas rurales y urbanas se debaten entre:

- i) Las múltiples agresiones a personas, familias, comunidades y sectores sociales por parte de los diversos actores de la guerra y de otros actores violentos que saturan los espacios de la vida individual y colectiva.

- ii) La desprotección a la que se ven sometidas personas, familias, comunidades y amplios sectores sociales.
- iii) La desatención o precaria atención a las víctimas por parte del Estado colombiano, obligado principal de la vigencia y la realización de los derechos humanos.
- iv) Los obstáculos, ataques, amenazas y atentados en contra de quienes realizan acciones humanitarias y de protección o labores de acompañamiento a las comunidades en riesgo o en inminencia de desplazamiento o de otras vulneraciones de derechos fundamentales.
- v) Los bloqueos o sitios a comunidades para impedir su libre movilización, abastecimiento o búsqueda de protección o apoyo humanitario, lo que constituye un severo menoscabo o, en algunos casos, la imposibilidad real de solicitar, prestar o recibir ayuda humanitaria.
- vi) La desinformación de las dimensiones de esta crisis humanitaria, que en muchos casos obedece a la imposibilidad de acceder a los lugares de ocurrencia de los hechos o al contacto directo con las víctimas, al silencio de éstas o de sus familiares por temor a nuevas agresiones y, por último, al desinterés o a la decisión de algunas personas, entidades o medios de comunicación de no dar a conocer la situación.
- vii) A este desalentador panorama se añaden los altísimos niveles de impunidad que perpetúan los espirales de violencia, agresiones, despojo y destierro, cerrando así las posibilidades de lograr esclarecer los hechos (*verdad*), adelantar la investigación y la sanción de las personas responsables (*justicia*) y lograr el resarcimiento moral y material de las y los afectados (*reparación*).
- viii) La progresiva desintegración del tejido social. La crisis antes descrita desestructura unidades familiares, comunidades y procesos comunitarios y sociales largamente contruidos. Se alteran profundamente la composición, el funcionamiento, los objetivos y la permanencia de las redes de aprovisionamiento y sostenimiento alimentario, las redes de ingresos, de gobierno propio, de control social interno, cultural y territorial, de socialización, de solidaridad, de comunicación y de apoyo recíproco.

- ix) El deterioro creciente del nivel de vida de cada vez más personas y sectores sociales en el país. El desplazamiento forzado, el despojo y las pérdidas materiales y simbólicas que implican las vulneraciones de los derechos humanos y las infracciones al Derecho Internacional Humanitario aceleran los procesos de empobrecimiento, exclusión y desigualdad, e incrementan los Índices de Subdesarrollo Humano (esperanza de vida al nacer, alfabetización de adultos, tasa combinada de matrícula y PIB per cápita).
- x) La contracción y desdibujamiento de la respuesta estatal a esta problemática. La propuesta gubernamental de afrontamiento de esta compleja situación plantea importantes retrocesos respecto de claros referentes constitucionales relacionados con la filosofía, la estructura, el funcionamiento, el contenido, el sentido y el alcance del Estado social de derecho. Así mismo, se están aplicando importantes transformaciones referidas a garantías, derechos y libertades fundamentales, en contraposición a expresas obligaciones estatales en lo atinente a la realización de los derechos humanos, la normativa humanitaria y la atención a las víctimas, en especial a la atención integral a las personas en situación de desplazamiento, entre otros aspectos.

Esta grave situación ha signado negativamente los escenarios de diálogo y negociación en medio del conflicto, lo que frente a la ausencia de claros referentes humanitarios y de derechos humanos ha implicado que la confrontación se degrade, intensifique y polarice, ampliando, de paso, los sectores afectados. Esto ocurrió durante el gobierno del presidente Andrés Pastrana (1998-2002), que intentó, sin éxito, una solución política con la insurgencia, y así se perfila en la nueva administración del presidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2006), cuyo triunfo electoral en las urnas –en medio del desespero del país por la prolongación indefinida del conflicto– se fundamentó en una propuesta asociada a una lógica de “solución” militar, que en la práctica conlleva una propuesta, ya en marcha, de profunda transformación de las estructuras básicas del Estado social de derecho.

Desplazamiento forzado, estrategias de control y luchas por el poder

En el desplazamiento forzado en Colombia convergen las más arraigadas disputas históricas por el poder local, regional y nacional. Las profundas y vertiginosas transformaciones de los contextos sociopolíticos y culturales ocurridas en los últimos años han implicado un crecimiento exponencial de esta problemática social, la expansión de los territorios de confrontación y el involucramiento creciente de la población civil. Estos factores han afianzado e impulsado las estructuras históricas de exclusión, en especial de los sectores y grupos más desfavorecidos: niñas y niños, pueblos indígenas, comunidades afrocolombianas y campesinas y, más recientemente, población urbana.

Los procesos de migración forzada, estrechamente ligados a dinámicas violentas y a eventos aparentemente caóticos, están atravesados por altos grados de desinformación e incertidumbre y por una progresiva y radical desorganización sistémica. En otras palabras, el desplazamiento genera un doble movimiento de desorganización y reordenamiento social, económico, político y cultural. Desordena y reordena, según lógicas contradictorias, diversos sistemas organizativos en varios niveles: personal, colectivo, comunitario, institucional, social, gubernamental y estatal. Desordena, incluso, la concepción del tiempo y el espacio con la cual los individuos interpretan dichos procesos²². El destierro y los contextos de exclusión, lo mismo que el progresivo deterioro del nivel de vida y la estigmatización en las zonas receptoras, establecen condiciones propicias para que la confianza y los lazos de solidaridad y reciprocidad se diluyan o sean especialmente difíciles de establecer.

Así mismo, el desplazamiento puede ser visto como una estrategia mediante la cual se pretende –directamente o como efecto colateral de la aplicación de la violencia– imponer en los microespacios locales y regionales un cierto orden local, regional y, eventualmente, nacional, distinto al existente. La cobertura geopolítica del reordenamiento poblacional producto del desplazamiento forzado establece una lógica del temor, la desconfianza y el repliegue social de quienes no comparten los principios de los dispositivos

locales, o en algunos casos regionales, de clara vocación hegemónica. Entre tanto, bajo la égida del miedo se fortalece y se expande el margen de control de dichos órdenes locales.

Las luchas de personas, familias, comunidades, grupos étnicos y pueblos en situación de desplazamiento recogen –sin sustituirlas– buena parte de las reivindicaciones de sectores históricamente victimizados, desposeídos, marginados y excluidos. A estas formas de negación, el desplazamiento forzado, como proceso de deslocalización y desterritorialización, agrega pérdidas y condiciones de deprivación que hacen más gravosa la situación de quienes dejan buena parte de sus referentes para salvaguardar su vida, su dignidad y su integridad.

Un enfoque desde la política cultural

La confrontación histórica entre las diversas lógicas ancestrales –consolidadas en largos procesos de encuentro, conflicto e intercambio cultural– y la lógica de modernización por vía de la globalización se ha acelerado e incrementado con crudeza en la última década en Colombia. Las disputas por el poder político, económico y sociocultural, presentes en la confrontación armada, han desencadenado múltiples consecuencias para la vida individual y colectiva de un sinnúmero de personas, familias y grupos pertenecientes a comunidades campesinas, pueblos indígenas y otros grupos étnicos.

Las diversas expresiones de violencia y terror que configuran el trasfondo de la migración forzada afectan las redes personales, familiares y comunitarias y, por extensión, las redes sociales de las que éstas hacen parte. Los complejos entramados sociales son fuertemente desestructurados, cuando no profundamente desarticulados, por efecto de la transformación o la pérdida material y simbólica de nodos (sujetos, lugares, espacios sociales) y circuitos económicos y culturales que se origina en la pérdida de cohesión y organización, en la instauración del rumor como mecanismo de control social, y en la desconfianza, el miedo y el terror como formas de dominación.

Como factor y resultante del desplazamiento forzado, el grado de desorganización del entorno personal, familiar, comunitario y social se incrementa

por la desconexión ecosistémica provocada por el destierro y el despojo, es decir, por lo que se describe, de manera metafórica, como “ruptura del tejido social”. Estas rupturas y desconexiones dificultan el acceso a entornos materiales de subsistencia –configurados por una multiplicidad de relaciones y de vínculos– sobre los cuales, antes del desplazamiento, era posible contar con conocimiento e información para maniobrar aun en condiciones adversas como las presiones violentas, la escasez de recursos y la obstrucción o el cierre de los espacios de interacción comunitaria.

En la confrontación armada, así como en las múltiples violencias que la anteceden y acompañan, no sólo está presente una disputa abstracta por el control de territorios y poblaciones. Además, y quizás principalmente, se establecen intensas luchas por la implantación y el dominio integral del orden local.

En el caso colombiano, la complejidad de la problemática del desplazamiento forzado se expresa en la convergencia de diversos conflictos no resueltos, que atizan múltiples violencias y su síntesis más devastadora, la guerra, además de un sinnúmero de formas, estrategias y dispositivos²³ sociales, económicos, culturales y políticos de reordenamiento y control territorial, poblacional y de recursos, de discriminación, exclusión, expulsión, despojo e incluso de eliminación física y simbólica.

Como desarrollo de la hipótesis, y desde una perspectiva de análisis de política cultural, se esbozarán nociones básicas referidas a las ‘culturas de tipo territorial’ y los marcos formas-de-vida, Estado y mercado; así mismo, se hará una descripción del conflicto simbólico y una aproximación a los conceptos de ‘control cultural’ y ‘dispositivo’. Finalmente, se trazarán algunas ideas para la reflexión colectiva, relacionadas principalmente con la necesidad de afianzar la realización de derechos, la protección y la generación de condiciones para la diversidad, la autonomía y la permanencia cultural, ideas en las que es necesario ahondar.

Al hablar de análisis cultural, me refiero específicamente al análisis de las conexiones entre el conocimiento (saber) y el ejercicio del poder, a partir de la comprensión de los discursos y las prácticas de agentes sociales en lugares y circunstancias históricas concretas que configuran una cierta realidad

social. Bajo esta mirada, “la cultura involucra un proceso colectivo e incesante de producción de significados que moldea la experiencia social y configura las relaciones sociales. De esta manera, los estudios sobre la cultura popular llevaron a la investigación en las humanidades a alejarse cada vez más del énfasis en la “alta cultura”, originado en la literatura y en las artes, y a acercarse a una comprensión antropológica de la cultura. Esta cercanía ya había sido propiciada por el trabajo de Raymond Williams, quien describe la cultura como «el sistema de significación mediante el cual (aunque entre otros) necesariamente se comunica, reproduce, explora y experimenta un orden social».”²⁴

Algunas definiciones circunscriben la cultura a las artes y las letras, a la estética de la metrópoli, y dejan de lado, como asunto de “la política”, la construcción de sentido asociada al ejercicio del poder. Este tipo de definiciones aumenta aún más la distancia entre los excluidos y las elites dominantes.

Entre tanto, la política cultural es interpretada como “el proceso que se desata cuando entran en conflicto conjuntos de actores sociales que encarnan diferentes significados y prácticas culturales [que] han sido moldeados por ellos. En esta definición se presupone que significados y prácticas —especialmente aquellos que, en virtud de la teoría se han considerado marginales, de oposición, minoritarios, residuales, emergentes, alternativos, disidentes y similares, todos en relación con un orden cultural predominante— pueden originar procesos cuyo carácter político debe ser necesariamente aceptado. El hecho de que raramente se acepten como políticos es más un reflejo de definiciones arraigadas y ancladas en culturas políticas dominantes, que un indicador de fuerza social. Es decir, cuando los movimientos despliegan conceptos alternativos de mujer, naturaleza, raza, economía, democracia o ciudadanía, los cuales desestabilizan significados culturales dominantes, ponen en marcha una política cultural.”²⁵

El análisis de las políticas culturales apunta a esclarecer cómo se ejerce el poder, cuáles son sus efectos y cuáles sus mecanismos de legitimación, así como los procesos de subjetivación e identidad que implican los discursos y las prácticas dominantes y las estrategias de resistencia y contrapoder de los grupos y sectores subordinados o excluidos.

Como señalan Escobar, Álvarez y Dagnino²⁶, las relaciones entre Estado y sociedad civil, para el caso latinoamericano y desde una lectura en clave de política cultural, han pasado desde las propuestas populistas –afincadas en discursos y prácticas clientelistas que convierten al político en «padre salvador»–, que abrieron algunas rendijas a la participación de los tradicionalmente excluidos, hasta el autoritarismo exacerbado de los regímenes militares de las décadas de 1960 y 1970 «como reacción ante tentativas de radicalizar alianzas populares o explorar alternativas democráticas socialistas. El autoritarismo exacerbado transformó la exclusión política en eliminación mediante la represión estatal y la violencia sistémica.»

A través del análisis planteado, esta ponencia intenta establecer un marco de comprensión que involucre las transformaciones –principalmente en los espacios local y regional– que sufre la cotidianidad de personas, familias y comunidades en riesgo y en situación de desplazamiento, sometidas –aunque en algunos casos cuenten con estrategias de resistencia– a la lógica imperante de los actores armados, de los mercados legales e ilegales, del Estado, de las empresas transnacionales y de los procesos de globalización.

La implantación del “orden local y regional” y el desplazamiento forzado

El desplazamiento forzado es una estrategia de guerra y un dispositivo de exclusión sistemática de personas, familias, sectores y comunidades, que conlleva procesos correlativos de repoblamiento dirigido o espontáneo. Los campesinos y colonos, pertenecientes en su inmensa mayoría a “grupos desaventajados”, al igual que los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas, que han sido reconocidos constitucionalmente como grupos étnicos, son sometidos en la práctica a los más descarnados atropellos y estrategias de exclusión social, económica, política y cultural, los cuales agrava e intensifica el desplazamiento forzado.

Dicho de otra manera, a la par que en la Constitución de 1991 se otorgaba el reconocimiento jurídico a sectores históricamente excluidos, crecía con fuerza la imposibilidad de estos grupos de ejercer y realizar sus derechos. Las estrategias de guerra, mediadas por múltiples violaciones de los derechos

humanos, infracciones al Derecho Internacional y aplicación de diversas formas de violencia sociopolítica y de intolerancia social, dirigidas con especial intensidad en su contra, han configurado el contexto en el que se ven obligados a sobrevivir pueblos indígenas, comunidades afrocolombianas, campesinos, colonos y habitantes urbanos de sectores marginados. Amenazar, torturar, desaparecer, asesinar, desplazar y expoliar son medios y estrategias para lograr fines de diverso espectro, atados a proyectos de variable dimensión (local, regional, nacional e incluso global). El desplazamiento se afianza, entonces, como estrategia dirigida a imponer un cierto orden local, regional, nacional o global –bien sea de manera directa o como efecto colateral de la aplicación de la violencia–, que entremezcla poderosos intereses económicos, políticos, sociales y culturales, cobijados bajo el manto oscuro de la guerra.

Estos dispositivos (órdenes locales hegemónicos) constituyen esfuerzos continuados y de larga duración, dirigidos a homogeneizar el pensamiento, el discurso individual y social, y la acción colectiva. Apuntan a “sujetar”, a quienes hacen parte de un determinado espacio social, a los imperativos de quienes dicen poseer las claves de desciframiento de la verdadera y más próspera economía, de la verdadera nacionalidad, del genuino patriotismo o de la real y verdadera historia. “Esto equivale a considerar que el tipo de orden dominante en una determinada organización social (dispositivo) está expresado en la totalidad de las dimensiones productivas y reproductivas del sistema en cuestión y en cada uno de sus individuos.”²⁷

En este sentido, es preciso circunscribir las tradicionales disputas por el control territorial y poblacional al marco experiencial y analítico del desplazamiento forzado y, por ende, de la guerra, a la confrontación de apuestas de mayor envergadura. Es decir, no sólo se trata de doblegar al “enemigo” para *detentar el poder*, sino también de *transformar y/o domesticar lo social; subvertir o revertir* el orden local, regional o nacional establecido, ya sea éste real o presuntamente insurgente, o “excesivamente social”, estatal, contrainsurgente o proestatal. Desde las distintas dinámicas de estos complejos campos sociales, pero en especial desde el registro de la violencia, se despliegan los intentos de control más extensivos, referidos a las cosmovisiones

—sistemas simbólicos y productivos autóctonos (tradicionales)—, que son atacadas como arcaicas, atrasadas, subdesarrolladas, pero, ante todo, como inapropiadas para el afianzamiento o la expansión de modelos legales e ilegales de incorporación de territorios y poblaciones a circuitos más allá de los ámbitos de control cultural de las comunidades. En contextos como los descritos, las consecuencias más graves son recibidas por las comunidades locales, que quedan sometidas al orden hegemónico en cuestión o que, sin otras opciones, deben abandonar sus lugares de referencia individual y colectiva.

Las comunidades afrocolombianas, los pueblos indígenas, muchas comunidades campesinas, los raizales, los gitanos, así como pobladores urbanos, se ubican en el centro de la confrontación puesto que ocupan²⁸ lugares y territorios *valorados* por los actores del conflicto armado y sus patrocinadores, redes y circuitos legales e ilegales como «corredores estratégicos», «zonas de tránsito», «retaguardias», «enclaves», «terrenos de producción» o «rutas de transporte». La eventual cooptación de pobladores por cada uno de los dispositivos enturbia y polariza aún más la comprensión del campo social y el tipo de confrontación presente en los espacios de la vida cotidiana.

Bajo la racionalidad de estas disputas, la permanencia más o menos estable o, en su defecto, la irrupción intempestiva en zonas de dominio de un poder hegemónico, marca a sus habitantes o pone en “observación” al forastero, en algunos casos con diferencias según el lugar que se ocupe en el espacio social o, en otros, bajo la aplicación de altísimos grados de discrecionalidad de los “vigilantes” dentro de las zonas limítrofes del territorio bajo control del dispositivo.

En síntesis, el desplazamiento forzado no sólo altera el mapa territorial y poblacional de muchas regiones del país; el desarraigo y el despojo violentos modifican el mapa simbólico y cultural, el mapa de interpretaciones y significados sociales —considerando la definición de cultura esbozada anteriormente—. Se afianzan, así, espacios sociales cimentados en la desconfianza social, una estigmatización en la que la vida está sujeta al arbitrio de decisiones por fuera de todo control individual o colectivo, salvo el de quienes hacen parte orgánica del orden local o regional hegemónico.

Resulta, entonces, necesario ahondar en la comprensión del papel que juegan el desplazamiento forzado, el desarraigo, el destierro y el despojo en las reconfiguraciones simbólicas, y por ende culturales, de la vida cotidiana de cada vez más colombianos(as), así como en la implantación de órdenes locales apuntalados en la discrecionalidad, cuando no en la arbitrariedad, de quienes pueden ostentar mayor poderío o desplegar mayor violencia.

Los sectores más afectados: las culturas de tipo territorial

Las “culturas de tipo territorial” son aquéllas que “abarcán el ciclo de la vida cotidiana en una comunidad”²⁹. Estas culturas están estrechamente ligadas a lugares que se entrelazan para conformar un territorio, que han consolidado fuertes referentes comunes y que cuentan con un conjunto organizado e identificable de «significados» y, por ende, comparten universos de sentido (cosmovisiones) similares. En el proceso de destierro, despojo y desarraigo, quienes se ven forzados a desplazarse, quienes buscan refugio o emigran, «se ven literalmente arrancados de las bases territoriales donde está su cultura local»³⁰.

La pérdida territorial, y la correlativa pérdida de contacto cotidiano e interacción efectiva con la cultura local, conlleva la desestructuración de relaciones significativas de orden económico, político y cultural. Estas relaciones significativas, construidas desde y en el ámbito social, hacen posible contar con recursos económicos (capital económico), redes de apoyo e intercambio comunicativo, afectivo, emocional (capital social); permiten participar activamente en la vida económica, social y cultural a través del conocimiento y el saber específico construido, igualmente, desde y en entornos concretos (capital cultural); y hacen posible obtener reconocimiento, prestigio y lugar en la comunidad (capital simbólico)³¹.

El campo en el que cada individuo se ubica en el espacio social está, entonces, fuertemente atravesado por referentes, creencias y significados comunes, amalgamados en procesos culturales codificados históricamente a lo largo de complejos procesos de diverso orden (social, político, económico, cultural, religioso). El desplazamiento forzado implica la transformación, pérdida o ineficacia relativa de las formas de capital descritas antes. El entor-

no cambia, generalmente, de manera radical e implica grandes modificaciones: la pérdida de los bienes adquiridos a costa de grandes sacrificios; las relaciones con familiares, amigos o conocidos ya no son posibles; el saber asociado a formas tradicionales de producción o generación de ingresos “no tiene lugar” en sistemas urbanos de producción altamente diferenciados y especializados; y el individuo se torna anónimo, como señalara una persona desplazada: “aquí, ya uno no es nadie”. El reconocimiento y el prestigio social logrados a lo largo de complejas interacciones en los lugares de expulsión se diluye con rapidez en los lugares de tránsito o de llegada, en donde los “recién llegados” son, muchas veces, marginados y estigmatizados.

La relación más o menos estable con el territorio, y los distintos mecanismos de apropiación y usufructo del espacio (territorialidad) que caracterizan a las culturas de base territorial, no implica que éstas sean aisladas y selladas a la interacción con otras y, menos aún que sean inmutables. Esta ponencia retoma este enfoque porque ayuda a comprender que una de las bases fundamentales de existencia y permanencia de estas culturas es su relación con el territorio, con los lugares geográficos y sociales construidos históricamente por sus integrantes. Así, su gran fortaleza, pero a la vez su gran debilidad, radica en el vínculo territorial.

La noción de ‘culturas territoriales’ puede parecer extraña, redundante, puesto que la idea de una población, un territorio, una cultura está muy arraigada en nuestra comprensión de la complejidad social. La negación del contacto y el intercambio cultural expresada en los procesos históricos de mestizaje o hibridación cultural, han sido tradicionalmente ocultados por los discursos dominantes, en especial los de la conquista, la colonización y los intentos de conformación del Estado-Nación.

En nuestro contexto, algunas élites y pequeños sectores ubicados en los centros del poder político, económico y cultural desarrollan su vida cotidiana en espacios globalizados en los que las relaciones de constante tránsito deslocalizan, desterritorializan simbólicamente sus actividades laborales, académicas o de turismo. Las actividades de funcionarios de algunas empresas transnacionales, artistas, políticos, deportistas de alto rendimiento y

personas dedicadas a la vida académica transcurren en escenarios globales, foros intergubernamentales, aeropuertos, eventos, presentaciones y conferencias; éstas son culturas “no ancladas a un territorio concreto”, integradas a contextos internacionales.³²

Los casos más dramáticos de deslocalización son los de las personas, comunidades y sectores en situación de desplazamiento, los refugiados, los asilados y los migrantes económicos. En cada uno de estos casos, la decisión de salir o huir ha sido forzada por la violencia, la persecución política, el desempleo, la falta de oportunidades, la pobreza o la percepción del fracaso de la propuesta de nación y de país. A estos últimos sectores nos referimos al recurrir a la noción de culturas territoriales, puesto que el cambio de contexto implica, en la mayoría de los casos, pasar de una cultura territorial a otra en muchos casos desprovista de claros referentes territoriales, o en otros a la precarización de la territorialidad, reducida a un microespacio urbano con mínimas condiciones de control social y cultural, en condiciones de hacinamiento, insalubridad e inseguridad social.

Entre los sectores más afectados por la guerra y los procesos de desplazamiento forzado en Colombia se encuentran los pueblos indígenas, las comunidades negras o afrocolombianas –según los referentes identitarios y políticos de sus integrantes–, los raizales, gitanos, colonos y campesinos, constituidos por “grupos que tienen una dependencia especial de su tierra o un apego particular a la misma”³³. Estos sectores conforman culturas fuertemente arraigadas, territorializadas, con un conjunto de referentes comunes y procesos identitarios afianzados o en vía de re-construcción, que en muchos casos se ven obstaculizados o truncados por la migración económica, la guerra y el desplazamiento forzado.

La afectación de los modos de vida tradicionales

Los análisis y discursos de los efectos del desplazamiento forzado han privilegiado miradas totalizantes, mientras son pocos los trabajos que enfocan el tema con un tono cultural, desde una perspectiva política. De esta manera, el destierro se ubica en el discurso más amplio de las violaciones a los derechos humanos, las infracciones al Derecho Internacional Humanitario o las formas de violencia sociopolítica. Esa mirada, básica para establecer un

marco jurídico-político de posibles responsabilidades frente a los procesos de atención integral, verdad, justicia y reparación, debe complementarse con un análisis más detallado, que dé cuenta y permita comprender el impacto más profundo y menos visible en la vida cotidiana de las personas sometidas al desplazamiento forzado.

Ulf Hannerz³⁴ señala cómo la supervivencia de una cultura depende de las personas que forman parte de ella y que son sus portadoras. Así mismo, para este autor, las culturas se desenvuelven en determinadas constelaciones sociales, que suceden en cuatro marcos de organización social y de flujo cultural. Estos marcos corresponden a la «forma de vida», el «Estado», el «mercado» y el «marco movimiento».

El marco “forma de vida” hace alusión a la producción y la circulación de significados³⁵ en los espacios próximos, los lugares de encuentro con conocidos y con desconocidos, los lugares de mayor intimidad, los lugares de trabajo, el vecindario, e implica buena parte del escenario de las experiencias y aprendizajes individuales y colectivos. El «Estado» es otro de los marcos de organización cultural del significado; en este caso, señala las distintas relaciones establecidas entre el aparato estatal y las personas, definidas como sujetos/ciudadanos. El «mercado», o las formas y sistemas de producción, es el espacio de elaboración colectiva y circulación de significados compartidos. El «marco movimiento» «implica un manejo del significado sumamente intencionado y a menudo más bien descentralizado, una cuestión de persuasión y proselitismo, en las relaciones entre los ya convertidos y los que todavía no lo están.»³⁶

Zigmunt Bauman³⁷ formula el concepto de «hábitats de significado», que denominaremos «entornos de significado», con el fin de comprender el análisis del proceso cultural en las relaciones sociales. En el espacio social se entrecruzan distintos *entornos de significado*, que son compartidos por personas, grupos y sectores. Los entornos de significado común tienen como soporte constitutivo las subjetividades, los lugares, los discursos y las prácticas, en síntesis, las relaciones sociales intersubjetivas y los contextos o hábitats³⁸ en los que suceden y aquéllos que son producto de dichas relaciones.

Tal como señala Hannerz, en el caso de las culturas territoriales la relación entre vida cotidiana y espacio local es absoluta: priman las relacio-

nes cara a cara, las relaciones de mayor encuentro y proximidad, “en gran parte mediante encuentros previstos y relaciones ampliamente inclusivas de larga duración”; los mecanismos de control social difuso (en cabeza de la colectividad) operan con bastante eficiencia; los mecanismos y espacios de comunicación operan como espacios de definición de las interpretaciones compartidas; los procesos de negociación social son frecuentes; y las relaciones se establecen principalmente con “otros que son significativos”.

Las culturas territoriales y la vida cotidiana local se complican de tal manera que en la elaboración colectiva del significado se producen y reproducen los marcos de valoración conjunta de las relaciones, los lugares y las instituciones (patrones, normas y procedimientos) con presencia local. En otros términos, se entrelazan los marcos de significado que median e intervienen en la vida cotidiana, y viceversa, la complejidad de acciones de los sujetos, los lugares y las instituciones componen parte de la cotidianidad a través de la construcción del sentido.

El significado de lo local puede ser entendido como los escenarios “donde confluye una diversidad de influencias, que tal vez tengan una combinación bastante singular bajo esas condiciones especiales”³⁹. A estas combinaciones particulares, generadas por la confluencia de diversidad de actores sociales, escenarios, intereses, estrategias y conflictos, las denominaremos *presentaciones locales*. A su vez, lo local puede ser entendido como el lugar de copresencia y confluencia de distintos actores sociales y entornos de significado –incluidos agentes, racionalidades y formas de vida inscritas en las dinámicas de lo nacional o lo global–.

Lo local no es un concepto puro o aislado aplicable a “culturas tradicionales supuestamente no tocadas por los efectos de la modernidad y la lógica del capitalismo. En consecuencia, lo local es una versión híbrida que combina aspectos de procesos locales y globales en diferentes grados”⁴⁰. La relación local-global abarca formas de resistencia a las dinámicas de globalización desde una “política de la cultura”, que se expresan en luchas “por una legislación sobre derechos a la tierra para las comunidades negras e indígenas y por derechos intelectuales sobre los recursos genéticos de la naturale-

za”, con el objetivo de controlar el flujo directo y libre de conocimientos locales hacia los intereses globales”.⁴¹ Por último, Oslender señala cómo esto no implica excluir lo local de lo global, «sino que lo local está en condiciones de administrar sus propios conocimientos y decidir sobre su uso en términos globales».

Territorialidad y control cultural⁴²

El concepto de control cultural elaborado por Guillermo Bonfil Batalla a través del análisis del ‘sistema de control cultural’ puntualiza las relaciones entre cultura, patrimonio cultural, identidad étnica y grupo étnico. Uno de los aspectos centrales en la comprensión del significado y las implicaciones éticas de la noción de control cultural parte de reconocer las ‘situaciones de contacto’ interétnico entre grupos con “patrimonios culturales, identidades, culturas diferentes; pero que están relacionadas bien sea de manera permanente por vecindad, por otras formas de articulación, bien sea incluso de manera temporal”⁴³.

Bonfil Batalla analiza el concepto de patrimonio cultural, entendido como “un conjunto de bienes, unos tangibles y otros intangibles, que abarcan desde un territorio hasta formas de organización social, conocimientos, símbolos, sistemas de expresión y valores que consideran suyos. Suyos en el sentido de que sólo los miembros del grupo, sólo los que son admitidos dentro de esa identidad colectiva, dentro de ese nosotros [en contraste con los otros. Los otros son los que participan de identidades diferentes] tendrían derecho en principio al uso y al usufructo, al manejo de esos elementos que forman su patrimonio cultural creado históricamente por el grupo”⁴⁴. No obstante, aclara que los diversos elementos constitutivos del patrimonio cultural están articulados y toman significación en matrices culturales, es decir, en «un plano general que permite ordenar, valorar y jerarquizar también todos los elementos culturales materiales e inmateriales que forman ese patrimonio cultural exclusivo del grupo».⁴⁵

Las relaciones establecidas entre grupos en situación de contacto incluyen relaciones simétricas, de relativa igualdad –bastante improbables o al menos escasas–, y relaciones asimétricas, es decir, de dominación de unos grupos sobre otros, que son la generalidad.

Con respecto al concepto de control cultural, resulta esencial distinguir tanto los elementos culturales como las decisiones propias de las ajenas. En las relaciones interétnicas o con grupos dominantes que se autodenominan como no étnicos (algunos grupos, o la sociedad hegemónica) se pone constantemente en tensión el sistema de control cultural de cada grupo étnico en particular. Esta tensión, que también es transformación, se manifiesta en los casos en los que las decisiones sobre elementos culturales propios de la comunidad son enajenadas, en los casos en los que elementos de la cultura propia son puestos en juego en función de decisiones ajenas a la comunidad, y en los casos en los que la comunidad es capaz de decidir sobre la apropiación y el uso de elementos culturales originalmente ajenos.

Los ámbitos culturales en los que se desarrollan las situaciones de contacto interétnico de dominación contienen “un ámbito de cultura autónoma donde los elementos culturales y las decisiones son propios del grupo; un ámbito de cultura apropiada donde las decisiones son propias pero los elementos culturales no, porque no se ha adquirido la habilidad necesaria para producirlos; un ámbito de cultura enajenada donde los elementos culturales son propios, pero las decisiones son ajenas; y un ámbito de cultura impuesta donde los elementos culturales y las decisiones son ajenas al grupo.”⁴⁶

La cultura dominante establece tres procesos de sometimiento de las culturas subordinadas o por subordinar. El primero de ellos es el de imposición, la introducción forzada de elementos de la cultura dominante en la cultura dominada, en función de los intereses y las necesidades del grupo dominante. El segundo proceso es el de exclusión o negación de ciertos rasgos y ciertas prácticas de la cultura dominada, y el tercero es el de expropiación de elementos que originalmente hacen parte del patrimonio de las culturas de los grupos dominados (entre ellos, principalmente, el territorio). En esta situación de dominación, de colonización, se esgrimen justificantes ideológicos que Bonfil Batalla⁴⁷ resume en una supuesta superioridad racial, cultural, religiosa y tecnológica y, por ende, en una «valoración negativa de las culturas de los otros», que serían atrasadas, sin un verdadero idioma y que practican pseudo-religiones demoníacas, por lo cual la dominación resulta ser una «empresa de salvación, redención y civilización».

Frente a las estrategias y los dispositivos emplazados por los grupos y culturas dominantes, surgen tres tipos de respuesta correlativos: la resistencia cultural, la apropiación y la innovación. La primera se expresa en la conservación de una serie de aspectos de la cultura autónoma que se intenta mantener como espacios de autonomía, entre ellos ritos y costumbres, que en casos extremos se desarrollan en la clandestinidad y que pueden perder paulatinamente su sentido original aunque sigan practicándose. En este sentido, Bonfil Batalla recalca la importancia de la costumbre como base fundamental de un proceso de resistencia y como manifestación de autonomía respecto de las decisiones propias sobre elementos culturales propios. La apropiación, por su parte, consiste en la “capacidad de poner bajo control, bajo la decisión del propio grupo, elementos culturales ajenos”. Finalmente, el proceso de innovación se materializa en “la capacidad de producir cambios en la propia cultura para ajustarse al cambio de la situación de dominación.” La innovación hace “alusión a pequeños cambios que son los que permiten ese ajuste y ese mantenimiento de los ámbitos de control cultural de cada grupo”⁴⁸.

Así las cosas, las transformaciones culturales que provienen de los sectores dominantes a través de imposiciones, negaciones, exclusiones o expropiaciones alteran el sistema de control cultural de los grupos dominados. La dominación y la imposición de la vida cotidiana por el imperio de la violencia se convierten en miedo e incertidumbre, al igual que en pérdida de control cultural de las comunidades y de las organizaciones sociales sometidas.

Algunos efectos de la deslocalización de culturas territoriales

En los procesos de desplazamiento forzado de comunidades inmersas en culturas territoriales, la transformación de la vida cotidiana involucra los siguientes aspectos⁴⁹:

1. La pérdida de la posesión sobre las tierras de las comunidades y la disgregación de los grupos familiares en las tierras de la parentela consanguínea o ritual (compadres), cuando no en los municipios cercanos, ciudades intermedias o grandes ciudades: 1) Alteran una serie

de procesos de afianzamiento sociopolítico y sociocultural; 2) Rompen circuitos de abastecimiento alimentario y la consecución de ingresos; 3) Presionan las redes de apoyo y el ecosistema; debilitan las autoridades locales; y 4) Eventualmente, generan conflictos intracomunitarios y con los vecinos.

2. Los atentados contra el derecho a la vida, así como las privaciones de la libertad a las que fueron sometidas unidades familiares o comunitarias, son factores que motivan los desplazamientos. El efecto de los atentados al derecho a la vida no sólo golpea a quienes fueron directamente victimizados(as), sino también desajusta las redes personales, familiares, comunitarias y, en algunos casos, el tejido social en general.
3. La imposibilidad de libre circulación y de elección del lugar de residencia, así como los bloqueos económicos, tiene materialidad en las órdenes y prácticas expresas de los actores armados, que impiden y coartan la movilización de personas, bienes y servicios. De esta manera, se estrangulan circuitos económicos y simbólicos que conforman parte integral de la vida de las comunidades. Las dificultades para realizar diversos intercambios de recursos, adquirir bienes y acceder a servicios esenciales acrecientan la inseguridad alimentaria. En muchas ocasiones, niegan el derecho a la salud y el acceso a lugares vitales en el trabajo de los líderes comunitarios, que de paso han tenido que transformar el contenido simbólico de las interacciones con sus comunidades. En estos contextos ha aparecido, por fuerza de la necesidad, la monetarización de las actividades de chamanes, curanderos y parteras, entre otros. El costo de la vida en las zonas de control de los actores armados se ha incrementado, lo que ha aumentado la vulnerabilidad de las comunidades.
4. Las masacres y otras formas de eliminación (selectiva o indiscriminada) constituyen agresiones a la población civil que desestructuran y desgarran las redes sociales. Estos actos, caracterizados por una fuerte carga de violencia, instalan el miedo, la desconfianza y el terror en los sobrevivientes y en la comunidad en general; movilizan procesos de victimización y estigmatización; *marcan* los lugares de los hechos y los

excluyen de los circuitos simbólicos de reproducción cultural (principalmente lugares de encuentro comunitario, cruces de caminos y lugares sagrados, entre otros).

5. Los bloqueos y confinamientos a los que son sometidas algunas de las comunidades desatan en ellas una serie de problemáticas de suma complejidad, que incluyen acelerados procesos de desnutrición de niñas y niños y malnutrición en adultos; conflictos con campesinos y colonos cerca de los lugares de asentamiento; transformaciones traumáticas en las pautas alimentarias, como el consumo continuo de enlatados y productos procesados industrialmente; el paso del autoabastecimiento más o menos estable a la dependencia en circuitos de intercambio eminentemente capitalistas o a la dependencia de apoyos humanitarios externos basados en discursos y prácticas signadas por el asistencialismo, que a la postre reproducen y afianzan esquemas de subordinación de las comunidades en claras condiciones de desigualdad e inequidad. El derecho a la alimentación en condiciones de dignidad se afecta notoriamente.
6. Los bloqueos económicos mencionados, así como el arrasamiento de cosechas, vulneran la seguridad alimentaria y, por ende, el derecho a la alimentación adecuada. También en los programas de atención a personas en situación de desplazamiento se vulnera ese derecho, pues se ofrece un único menú para comunidades indígenas, afrocolombianas, campesinas, de colonos, o de pobladores urbanos, –o para asentamientos de diversos grupos entremezclados–, sin tener en cuenta sus diferencias culturales específicas.
7. El reclutamiento forzado de menores y adultos, llevado a cabo por la insurgencia y la contrainsurgencia ilegal, además de vulnerar la libertad de las personas y preceptos del Derecho Internacional Humanitario, y de ocasionar innegables efectos psicosociales –sensación de pérdida, impotencia y culpa, entre otros–, desestructura la composición de las redes de las cuales fueron sustraídas las personas obligadas a tomar parte directa en la guerra y, en muchos casos, las involucra en el conflicto armado, pues las convierte en “objetivos militares”; genera desconfianza

- e inseguridad; e implica el repliegue comunitario como mecanismo de autoprotección.
8. Las torturas, los tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes a los que han sido sometidas familias y comunidades indígenas, afrocolombianas y campesinas atemorizan a las comunidades, las aíslan y en no pocos casos las silencian, como estrategia para resguardarse de nuevos ataques que pueden provocar, en muchas ocasiones, un desplazamiento forzado. Estas condiciones de miedo, angustia y mutismo abren las compuertas a nuevas violaciones de los derechos humanos y a infracciones del Derecho Internacional Humanitario, afianzando así el círculo vicioso de la impunidad.
 9. El uso de comunidades como escudos humanos, de escuelas, puestos de salud y otros bienes protegidos configuran infracciones del Derecho Internacional Humanitario. Estas acciones transforman la geografía simbólica del territorio y los espacios sociales e instauran, de alguna manera, topologías del miedo que aíslan y segmentan a las comunidades.
 10. Las intromisiones de los actores armados irregulares –la insurgencia y los grupos paramilitares– y los casos en los que se presentan presiones de la fuerza pública en los procesos de decisión interna de las comunidades, afectan el ejercicio autónomo de la propia jurisdicción; desajustan las redes de autogobierno; propician la erosión de la legitimidad de las autoridades indígenas y los liderazgos comunitarios; obstaculizan o cierran los espacios democráticos de deliberación pública; estigmatizan a las autoridades y a las comunidades, poniéndolas en grave riesgo de sufrir ataques de los adversarios del actor armado que implanta sus modelos de “resolución de conflictos”; provocan conflictos internos y desunen y polarizan las comunidades (en riesgo y en situación de desplazamiento).
 11. La proclamación de las comunidades indígenas y sus organizaciones de defender un pensamiento distinto y de actuar en consecuencia, así como los procesos de comunidades afrocolombianas y campesinas que asumen opciones distintas a la de tomar partido en las hostilidades, son, a su vez, acciones colectivas contrahegemónicas y motivo de posibles ataques de los actores armados, que asumen estas iniciativas

como un claro signo de adscripción automática a los intereses y objetivos del enemigo.

12. La libertad de expresión, de buscar, recibir y difundir información e ideas, está fuertemente coartada por los actores armados, a tal punto que, en muchos lugares, se asume como estrategia y medida de autoprotección evitar ciertos temas, que quedan vedados, en especial los que se refieren a los hechos concretos del desplazamiento, la identificación del (de los) actor(es) armado(s) responsable(s) de los ataques a las comunidades, y los contactos de las redes comunitarias, entre otros. En muchos sentidos, las redes de comunicación internas y las interacciones comunicativas con redes externas colapsan. El espacio social se sobrecarga de prevención, desconfianza y miedo; el ruido como desinformación y el rumor como su expresión más clara, ha degenerado en no pocas ocasiones en la intrusión de los actores armados para “resolver el problema”, ajusticiando a la persona señalada por agentes externos o por “algún miembro de la comunidad”, situación que deteriora aún más los vínculos de confianza, solidaridad y apoyo que cohesionan el tejido comunitario.
13. Las posibilidades de reunión, asociación y participación se ven mermadas por diversos condicionantes impuestos por los actores armados. Las restricciones a la movilidad de personas y recursos han desembocado en la disminución de la frecuencia de los contactos intra y extracomunitarios. Los asesinatos de líderes amedrentan y atemorizan a las comunidades, aunque su fuerte convicción y perseverancia construye estrategias organizativas orientadas a recomponer las redes atacadas y a establecer nuevas confianzas y compromisos.
14. La actividad política electoral, como componente del ejercicio de la ciudadanía de las comunidades en riesgo y las ya desplazadas, está fuertemente atravesada por los intereses de los actores violentos (desarmados y armados), que intentan imponer a “sus candidatos” o evitar el ejercicio electoral.
15. El desplazamiento forzado está afectando intensa y rápidamente el derecho de los grupos étnicos a tener su propia vida cultural, a profesar

una religión (cosmovisión y cosmogonía) y a emplear su propio idioma, sin que se tenga en cuenta su voluntariedad en la toma de decisiones que están transformando profundamente los núcleos de sus culturas.

- 16.El derecho a la educación formal y a la capacitación informal se vulnera si las escuelas están vacías debido al reclutamiento forzado, al desplazamiento de los(as) docentes, a que las vías de acceso están sometidas a bloqueos, o a que la escuela, como lugar de socialización y encuentro intra e interétnico (de múltiples redes familiares y comunitarias), es destruida. El noble propósito de orientar la educación *hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de dignidad y el deber de fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales* (recogidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) queda desdibujado en zonas donde el ejercicio de esos derechos está vetado por el poder hegemónico regional y local.
- 17.El derecho a la salud, la asistencia médica, la seguridad social y los servicios sociales de las personas, unidades familiares y comunidades –en riesgo y en situación de desplazamiento– se vulnera por causa de distintas razones: ataques a las misiones médicas; un sistema de atención en salud a la población en situación de desplazamiento deficiente y excluyente; acceso precario a los servicios de salud y respuesta tardía; niveles de morbilidad y desnutrición que no ceden debido a la ausencia de políticas estructurales en este aspecto; insuficiencia de medicamentos, que se reducen a calmantes y antipiréticos; un esquema de salud no preventivo sino basado en la atención a una demanda focalizada; unos *prestadores del servicio* que alegan que el Estado les adeuda varios meses y, por esto, no atienden de manera integral, pronta y eficiente a las personas y comunidades; y una tramitología diseñada para entorpecer la atención y la realización del derecho a la salud en condiciones de dignidad.
- 18.La ausencia de programas concretos para proteger a niñas y niños, personas de la tercera edad o discapacitadas que se encuentran en situación de desplazamiento, agrava aún más las condiciones de vulnerabilidad de estas personas.

19. El derecho a la vivienda digna de la población desplazada se ve vulnerado en el momento mismo del desplazamiento, pero también, muchas veces, por las mismas políticas públicas de atención. Una carpa de plástico, que una familia indígena tiene que habitar durante meses –en medio del lodo y la lluvia que inunda muchos de los asentamientos–, está abismalmente lejos de ser una vivienda digna. Por otra parte, la entrega tardía de materiales en los proyectos de vivienda deteriora aún más el nivel vida adecuado de las personas desarraigadas.
20. La participación en la vida cultural, el goce de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones y la conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia y la cultura quedan ostensiblemente reducidos cuando el saber ancestral y los aprendizajes de hombres y mujeres son cortados de tajo, o cuando la eliminación de autoridades tradicionales y líderes imposibilita el contacto cultural frecuente entre comunidades, o cuando se abre paso a la expropiación de ese saber ancestral.

Frente al creciente proceso de fragmentación social, producto de la copresencia de la violencia, la guerra y el desplazamiento, a ciertas formas de ordenar lo social y “gobernar” a los demás, aunados a las condiciones históricas de impunidad, desigualdad y exclusión, se plantea la necesidad de construir bases sólidas de realización de los derechos humanos como antesala de la paz, de incrementar la inclusión y de conseguir la justicia social y la solución política del conflicto social y armado, una tarea de gran calado, largo plazo y no menor empeño.

Notas

- ¹ Comisión de las Comunidades Europeas, *Libro Verde: Política social europea. Opciones para la Unión*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1994.
- ² Adopto como esquema básico de análisis los planteamientos del antropólogo sueco Ulf Hannerz: *Conexiones transnacionales. Cultura, gente, lugares*, Frónesis, Cátedra, Universidad de Valencia, Madrid, 1998.
- ³ En el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, PIDESC, se reconoce de manera expresa el derecho a un nivel de vida adecuado:

11(1). Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

El nivel de vida adecuado se relaciona estrechamente con (i) una alimentación, una vivienda y un vestuario adecuados, (ii) la tenencia segura de la tierra y de la propiedad, (iii) el mejoramiento constante del nivel de vida, y (iv) la superación de la pobreza, entre otros aspectos. Harvey Danilo Suárez Morales, *Derechos económicos, sociales y culturales de la población en situación de desplazamiento forzado. Rutas de realización de los derechos a la educación, salud, vivienda y tierras*, Defensoría del Pueblo -CODHES, 2002, policopiado, en prensa.

⁴ Martha Nussbaum y Amartya Sen, *La calidad de vida*, Fondo de Cultura Económica, 1998, págs. 15-17.

⁵ *Ibidem*.

⁶ *Ibidem*.

⁷ *Ibidem*.

⁸ Christopher Bliss, *El estilo de vida y el estándar de vida*, en Martha Nussbaum y Amartya Sen, *op.cit.*, págs. 534-554.

⁹ Luis Jorge Garay Salamanca (coordinador académico). “Colombia: entre la exclusión y el desarrollo. Propuestas para la transición al Estado Social de Derecho”, Contraloría General de la República, 2002, pág. XVI.

¹⁰ *Ibidem*, pág. 5.

¹¹ *Ibidem*, pág. 4.

¹² Fabio Velásquez, “Exclusión social y gestión urbana: a propósito de Cali”, en Alberto Gutiérrez Valencia (ed.), *La exclusión social y la construcción de lo público en Colombia*, Editorial Universidad del Valle - Cerec, octubre de 2001, pág. 109.

¹³ Luis Jorge Garay, *op. cit.*, pág. 5.

¹⁴ Jesús Núñez, “Estados frágiles, ruptura de equilibrios y exclusión social”, en Cuadernos para el Debate, Médicos Sin Fronteras, 2001.

- ¹⁵ Jesús Núñez, “Exclusión”, en Támara Osorio, Mariano Aguirre y Jesús Núñez, *Estados frágiles, ruptura de equilibrios y exclusión*, Cuadernos para el Debate, Médicos Sin Fronteras, Barcelona, s.f.
- ¹⁶ Zohra Abaakouk y Mónica de Castellarnau Cirera, *La exclusión, un fenómeno complejo y multidimensional. El ejemplo del Tánger*, Cuadernos para el Debate, Médicos Sin Fronteras, Barcelona, 2001.
- ¹⁷ *Ibidem*, pág. 6.
- ¹⁸ Jesús Núñez, *op.cit.*
- ¹⁹ Luis Jorge Garay, Colombia entre la exclusión y el desarrollo: Propuestas para la transición del Estado Social de Derecho, Bogotá, Contraloría General de la República, 2002.
- ²⁰ Roberto Gargarella (1999, 18-20) identifica como “grupos desaventajados” aquellos colectivos de personas que “no se encuentran efectivamente incorporadas en la sociedad”. Respecto de los *grupos desaventajados* se precisa “reflexionar sobre los medios jurídicos necesarios para asegurar un «justo trato»”. Debido a que “son cada vez más y más diversos los grupos que exigen razonablemente, que el derecho los trate de un modo diferente” se esbozan, al menos dos tipos de medidas: aquellas destinadas a «darle la palabra» a tales grupos, “de tal modo que sus integrantes puedan dar a conocer y defender sus puntos de vista, o asegurarles una integración más efectiva en su comunidad (de tal modo que puedan participar como iguales, junto con los demás miembros de la sociedad, en la toma de las decisiones acerca de cómo organizar la vida colectiva)”. La discusión se centra entonces, en determinar si estos grupos requieren «derechos especiales» puesto que, “intencionalmente o no, resultan tratados de un modo arbitrario”. Las medidas destinadas a reconocer que los grupos desaventajados o «postergados» han sido tratados bajo esquemas de desigualdad, «subordinación perpetua» y la injusticia histórica en su contra, señalan la necesidad de tomar medidas encaminadas a asegurar: “«remedios» o «salidas» especiales, destinadas a reforzar sus derechos más importantes (hasta tornarlos menos vulnerables frente a las amenazas que se ciernen sobre los mismos), o a reparar situaciones injustas de antigua tradición”. Resulta especialmente importante abordar la necesidad de sensibilizar y comprometer a organismos de control y protección de los derechos de los grupos desaventajados o postergados.
- ²¹ Fragmento de la introducción del texto de Harvey Danilo Suárez “Menos silencios, más esperanzas. Algunas líneas para leer un País que Huye”, en Consultoría para

los Derechos Humanos y el Desplazamiento CODHES - UNICEF, *Un país que huye*, vol. II, en prensa.

- ²² Cuando se entrevista a personas, y aun a grupos o unidades familiares, en situación de desplazamiento, es frecuente encontrar que se les dificulta precisar sucesos, fechas y lugares, pues éstos se hacen difusos o, en algunos casos, inasibles. Para utilizar una metáfora informática, la relación espacio-temporal se fragmenta y desordena.
- ²³ Se tomará el concepto de ‘dispositivo’ de Michel Foucault, entendido como la implantación de un cierto orden local, conformado por una red densa, una red de redes que interconecta individuos, discursos, prácticas, estructuras materiales, lugares sociogeográficos, políticos y culturales e, incluso, no-lugares. Los dispositivos están configurados por redes que se entrelazan a partir de lógicas no siempre racionalizables. Uno de los principales objetivos del poder es controlar los dispositivos que le son necesarios para su ejercicio y permanencia. Cuando hablamos de ‘poder’ no nos referimos exclusivamente a la relación Estado-sociedad-individuo del paradigma demoliberal, o al modelo de dominación de una clase sobre otra (explotadores/explotados) de algunos marxismos, sino que nos referimos, además, al poder intersubjetivo de los espacios próximos, a las relaciones establecidas en la unidad familiar, en el mundo laboral, en las relaciones con amigos y conocidos e, incluso, con quien no conocemos en absoluto, es decir, al ‘ejercicio del poder’.
- ²⁴ Arturo Escobar, Sonia E. Álvarez y Evelina Dagnino, ed., *Política cultural y cultura política. Una nueva mirada sobre los movimientos sociales latinoamericanos*, Bogotá, Taurus - Instituto Colombiano de Antropología e Historia, 2001, pág 19.
- ²⁵ *Ibidem*, págs. 25 - 26.
- ²⁶ *Ibidem*, págs. 27 - 30.
- ²⁷ Juan Gutiérrez y Juan Manuel Delgado, “Socioanálisis cibernético: Una teoría de la autoorganización social”, en *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales*, Barcelona, Editorial Síntesis, 1995.
- ²⁸ Desde una lectura jurídica, reivindican derechos asociados a títulos de propiedad colectiva, son propietarios individuales, poseedores ancestrales, tenedores o adelantan procesos de titulación, saneamiento de resguardos o reconocimiento jurídico de territorios indígenas. Desde una mirada socioantropológica, las personas, familias, comunidades y pueblos han construido “su lugar” social y cultural, han territorializado el espacio geográfico y social.

- ²⁹ Ulf Hannerz, *Conexiones transnacionales: cultura, gente, lugares*, Madrid, Ediciones Cátedra, 1998, pág. 169.
- ³⁰ *Ibidem*, pág. 179.
- ³¹ Gustavo Téllez Iregui, “Pierre Bourdieu. Conceptos básicos y construcción socioeducativa. Claves para su lectura”, Universidad Pedagógica Nacional, 2002.
- ³² Ulf Hannerz, *op. cit.*
- ³³ Según el Principio 9 de los *Principios rectores de los desplazamientos internos*, “Los Estados tienen la obligación específica de tomar medidas de protección contra los desplazamientos de pueblos indígenas, minorías, campesinos, pastores y otros grupos que tienen una dependencia especial de su tierra o un apego particular a la misma”, Documento ONU E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 de febrero de 1998.
- ³⁴ Ulf Hannerz, *op. cit.*, págs. 118 - 119.
- ³⁵ Asumimos, a partir de Van Dijk (2001, 31-34), la noción de significado entendida desde diversos enfoques como “los sentidos abstractos y conceptuales propios de las palabras, de las oraciones, de las secuencias de oraciones y de discursos enteros. [. . .] el sentido que los usuarios del lenguaje *asignan* al discurso. Este proceso de asignación de sentido es lo que todos conocemos como “comprensión” o interpretación”. [de otra parte el sentido compartido o social se relaciona con] la interacción, los grupos o las estructuras sociales.”
- ³⁶ Ulf Hannerz, *op. cit.*, pág. 119.
- ³⁷ Citado por Hannerz, *op. cit.*
- ³⁸ Habría, entonces, entornos naturales, modificados y acondicionados, y entornos contruidos enteramente por la acción humana.
- ³⁹ Ulf Hannerz, *op. cit.*, pág. 49.
- ⁴⁰ Ulrich Oslender, “Espacializando resistencia: Perspectivas de ‘espacio’ y ‘lugar’ en las investigaciones de movimientos sociales”, en Cuadernos de Geografía, vol. 8, núm. 1, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas, Departamento de Geografía, 1999, pág. 10.
- ⁴¹ Álvarez et al, *op. cit.*
- ⁴² Segmento del texto basado en Suárez y Henao (2001).

- ⁴³ Guillermo Bonfil Batalla, “Implicaciones éticas del sistema de control cultural”, en León Olivé, comp., *Ética y diversidad cultural*, Bogotá, Fondo de Cultura Económica, 1997, pág. 197.
- ⁴⁴ *Ibidem*, pág. 197.
- ⁴⁵ *Ibidem*, pág. 196.
- ⁴⁶ *Ibidem*, págs. 200 - 201.
- ⁴⁷ *Ibidem*, pág. 202.
- ⁴⁸ *Ibidem*, pág. 201.
- ⁴⁹ Harvey Danilo Suárez Morales y Diego Fernando Henao Arcila, *Caracterización e impacto del desplazamiento forzado indígena en Colombia, estudio de caso Los Eyabidá, la “gente de montaña” de Mutatá, noroccidente de Antioquia*, Bogotá, Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, CODHES, 2001.

Bibliografía

- Bonfil Batalla, Guillermo, “Implicaciones éticas del sistema de control cultural”, en Olivé, León, comp., *Ética y diversidad cultural*, Bogotá, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- De Souza Santos, Boaventura y García Villegas, Mauricio, *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores, 2001.
- Escobar, Arturo; Álvarez, Sonia E. y Evelina Dagnino, eds., “Lo cultural y lo político en los movimientos sociales latinoamericanos”, en *Política cultural y cultura política: Una mirada sobre los movimientos sociales latinoamericanos*, Bogotá, Taurus - Instituto Colombiano de Antropología e Historia, ICAN, 2001.
- Gargarella, Roberto, comp., *Derechos y grupos desaventajados*, Barcelona, Biblioteca Yale Law School - Universidad de Palermo, Facultad de Derecho - Gedisa Editorial, 1999.
- Hannerz, Ulf, *Conexiones transnacionales: Cultura, gente, lugares*, Madrid, Frónesis, Cátedra, Universidad de Valencia, 1998.
- Suárez Morales, Harvey Danilo y Henao Arcila, Diego Fernando, *Caracterización e impacto del desplazamiento forzado indígena en Colombia:*

Estudio de caso: Los Eyabidá, la “gente de montaña” de Mutatá, noroccidente de Antioquia, Bogotá, Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, CODHES, 2001.

Van Dijk, Teun A., comp., *El discurso como estructura y proceso: Estudios sobre el discurso, una aproximación multidisciplinaria*, Barcelona, Gedisa, 2001.

Gobernabilidad democrática, desplazamiento y derechos humanos



Colombia: ¿La injusticia causa violencia?

Las políticas de la democracia, la guerra y el desplazamiento forzado¹

Marc W. Chernick
Departamento de Gobierno
Universidad de Georgetown

Al llegar el año 2000, el Estado de derecho en Colombia era diariamente minado tanto por agentes estatales que utilizaban la fuerza por fuera de la legalidad como por actores no estatales que empleaban la violencia para conseguir y proteger sus propios intereses. La debilidad de la justicia se profundizó gracias a un sistema legal formal inoperante en la mayor parte del territorio nacional, e incapaz y sin voluntad para acusar a los funcionarios del Estado que operaban por fuera de la ley o a sus delegados.

El tortuoso descenso de Colombia hacia un estado de ilegalidad es el resultado de más de cincuenta años de conflicto armado interno. Entre 1946 y 1958 –período que luego se denominó simplemente como *La Violencia*–, la nación se sumergió en una guerra civil entre los partidos políticos liberal y conservador. Lo que inició como una de las guerras más sangrientas en la historia del hemisferio occidental se transformó, durante las décadas de los años sesenta y setenta, en un conflicto de relativamente baja intensidad, a medida que campesinos, estudiantes, intelectuales, comunistas y antiguos grupos guerrilleros liberales luchaban contra un régimen excluyente y fundamentalmente antidemocrático, surgido al final de la primera ola de violencia.

Hacia los años ochenta y noventa, la violencia se intensificó nuevamente y se convirtió en una guerra de múltiples actores –grupos guerrilleros de izquierda, paramilitares de derecha y un Estado débil y fragmentado–, todos compitiendo entre sí por el control del territorio nacional.

La mayoría de los estudios sobre el tema analiza los períodos de violencia en Colombia como eventos aislados, con diferentes protagonistas, temas y figuras.² A pesar de la cambiante configuración del conflicto –liberales contra conservadores en los años cuarenta y cincuenta, guerrillas contra el Estado en los años sesenta y setenta, múltiples actores, que incluyen guerrillas, paramilitares y narcotraficantes en los años ochenta y noventa– ha habido una notable continuidad en cuanto a las zonas geográficas de la violencia, los actores en conflicto, el uso de la violencia estatal y paraestatal, y las causas regionales y sociales de la violencia.

Si bien el conflicto armado y la violencia estatal constituyen un polo de la política colombiana, la negociación de la paz y la amnistía constituyen el otro. Liberales y conservadores negociaron un acuerdo para compartir el poder en 1957. Entre 1982 y 2001, cinco presidentes colombianos iniciaron alguna forma de negociación y proceso de paz con los movimientos guerrilleros (Chernick, 1999). Durante estos procesos de paz, algunos movimientos guerrilleros negociaron su reinserción a la vida política legal, gracias a lo cual recibieron el perdón o la amnistía. En 1953 se otorgó amnistía a oficiales militares; en 1954, a guerrillas liberales; en 1958, a liberales y conservadores en determinadas regiones; y en 1982, 1990 y 1994, a las guerrillas de izquierda y a las milicias urbanas asociadas a éstas. Aun cuando las amnistías abordaron la situación jurídica individual de ciertos combatientes, dejaron intactas las instituciones estatales y paraestatales que funcionaban por fuera de la ley, y dejaron libres y sin justicia a asiduos violadores de los derechos humanos.

La violencia prolongada en Colombia, tanto como las amnistías fracasadas, revela un Estado incapaz de proteger a sus ciudadanos o de consolidar un orden valedero y legítimo en todo el territorio nacional. Guillermo O'Donnell (1998: 331) define aquella parte del Estado encarnada en un sistema legal –“el Estado legal”– y afirma que la dimensión legal de la autoridad estatal es vital para la consolidación de un gobierno democrático.³ En Colombia, la ausencia del Estado legal en muchas regiones del país tiene consecuencias de gran alcance. Durante la larga historia de conflicto, el Estado legal se redujo a un conjunto inoperable de instituciones judiciales ineficaces, de alcance limitado y escasa autoridad sobre los demás actores del Estado.

El presente capítulo argumenta que la degradación de la justicia y la ausencia de un sistema legal funcional fueron el combustible de más de cincuenta años de guerra durante la segunda mitad del siglo XX y obstaculizaron la consolidación de procesos de paz efectivos. Se examinan los orígenes, las causas y la duración de la violencia en los ámbitos nacional y local, y se definen las regiones más violentas del país como (i) aquellas áreas donde la autoridad ha sido delegada en actores ilegales, privados y armados, o usurpada por éstos; y (ii) aquellas áreas donde las instituciones y los funcionarios estatales han sobrepasado los límites del uso legal de la fuerza. Finalmente, concluye que la concesión regular de amnistías –desconociendo las cuestiones más profundas de la justicia o la obligación de rendir cuentas– aportó poco a la reconciliación nacional. Las amnistías, divorciadas de la necesidad imperante de construir un Estado legal, contribuyeron a institucionalizar formas ilegales e injustas de la autoridad política que, a su vez, profundizaron aún más la violencia.

Las dinámicas nacionales de la violencia

La prolongada violencia de la segunda mitad del siglo XX se precipitó con la elección presidencial de 1946. En la década de los treinta, el partido liberal, uno de los dos partidos políticos tradicionales de Colombia, se situaba como el partido mayoritario, y su líder Jorge Eliécer Gaitán intentó transformarlo en un partido populista, policlasista y masivo, similar a los que emergían en toda América Latina en aquella época. Gaitán enfrentó una fuerte resistencia de su propio partido. En las elecciones de 1946, los liberales, con dos candidatos oficiales, perdieron la presidencia frente a los conservadores; terminaban así dieciséis años de hegemonía del partido liberal.

La pérdida del poder político de los liberales desató una fuerte ola de violencia en todo el país. Los conservadores reemplazaron a sus oponentes en todos los niveles del gobierno –todavía muy centralizado, con autoridades locales y regionales nombradas desde el centro–. Las cifras presentadas en la Tabla 1 revelan que la violencia comenzó a intensificarse dramáticamente en 1947. Para esta fecha, Gaitán había consolidado su posición como líder incontrovertible del partido liberal y estaba en condiciones de ganar la presidencia para éste nuevamente en 1950. El asesinato del líder, en una

calle de Bogotá, el 9 de abril de 1948, truncó su misión. El magnicidio provocó días de saqueo y levantamiento en esta ciudad e incitó insurrecciones urbanas en todo el país, rápidamente represadas. No obstante, este hecho desencadenaría durante la década siguiente una profunda agudización de la violencia rural, que se prolongó en muchas áreas hasta cinco décadas después.

El período más violento estuvo comprendido entre 1948 y 1953. Más de 150 mil personas fueron asesinadas. Después de 1953, tras el golpe de Estado del General Gustavo Rojas Pinilla —en esencia un golpe de opinión—, la violencia disminuyó temporalmente. Preocupados por la dinámica propia que tomaba la violencia, que, más allá de su control, podría propiciar una revolución social, los líderes de las principales facciones de los dos partidos tradicionales actuaron decisivamente y pusieron la fuerza militar en el poder para pacificar el país. Uno de los primeros actos de Rojas Pinilla fue decretar la amnistía para los militares; luego, la decretaría para las guerrillas liberales.

A medida que un período de violencia evolucionó hacia otro, los actores armados se transformaron. Las guerrillas liberales, particularmente las localizadas en los Llanos Orientales, entregaron sus armas en 1954 y aceptaron amnistías en 1954 y 1958. En 1957, los partidos liberal y conservador derrocaron a Rojas Pinilla y firmaron un acuerdo de largo plazo para compartir el poder, denominado ‘Frente Nacional’, ratificado en un plebiscito constitucional.⁴ No obstante, una facción significativa de las guerrillas liberales —especialmente las que operaban en las regiones cafeteras de los Andes— no fueron cubiertas por estas amnistías o las rechazaron. Mantuvieron sus armas y establecieron alianzas con grupos de autodefensa vinculados al Partido Comunista Colombiano, que también se había establecido en las regiones cafeteras, luego del asesinato de Gaitán (Chernick y Jiménez, 1990).

El Frente Nacional produjo una disminución de la violencia pero no logró consolidar la paz. Luego de diferentes esfuerzos fracasados para negociar con los restantes grupos armados, los líderes del Frente Nacional lanzaron una serie de campañas de bombardeo contra las principales comunidades de autodefensa liberal-comunista. Un prominente senador conservador afir-

mó que las comunidades constituyeron “repúblicas independientes” comunistas, ilegalmente establecidas en territorio colombiano (Alape 1985: 248-249).⁵

El bombardeo de la primera comunidad, Marquetalia (Tolima), en 1964, se volvió parte de la iconografía de la subsecuente insurgencia guerrillera. Según Manuel Marulanda Vélez –por aquel entonces el líder militar de las comunidades de autodefensa–, él y una pequeña fuerza militar resistieron el ataque de una fuerza combinada de 16.000 hombres del ejército y la fuerza aérea (Marulanda 1973: 79-80). Marulanda sobrevivió al ataque, para luego fundar una fuerza guerrillera más moderna, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). La campaña militar fue totalmente apoyada por Estados Unidos, lo cual situó directamente el conflicto colombiano en el contexto internacional de la guerra fría.

Los asaltos aéreos resultaron ser un cálculo fatal. Convirtieron a las hasta entonces comunidades de autodefensa armadas en una fuerza guerrillera móvil. Inicialmente, las FARC mantuvieron fuertes lazos con el Partido Comunista de Colombia y, bajo el liderazgo de Marulanda, dedicaron las siguientes cuatro décadas a consolidar un ejército de tamaño considerable y una maquinaria política.

Así, en la segunda fase, la fisura vertical entre los seguidores de los liberales y los de los conservadores –partidos políticos policlasistas, dominados por las élites–, pasaría a ser una fisura horizontal entre el Estado –ahora dominado por el acuerdo entre liberales y conservadores– y los que se consideraban excluidos del nuevo régimen. Estos últimos incluyeron tanto a los mencionados grupos de autodefensa liberal comunista, convertidos en una fuerza guerrillera móvil, las FARC, como a otros más recientes fundados en este período, particularmente el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y el Ejército Popular de Liberación (EPL).

El ELN fue fundado en La Habana por estudiantes colombianos inspirados en el ejemplo de la revolución cubana, cuyo triunfo había tenido lugar a menos de seis meses de la inauguración del Frente Nacional. El EPL, grupo maoísta, también fue fundado por estudiantes contagiados por la reverberación ideológica del rompimiento de la alianza sino-soviética. A diferen-

cia de otros países suramericanos en los cuales los movimientos revolucionarios moldeados a la luz de la experiencia de las revoluciones cubana o china fueron rápidamente derrotados, en Colombia estos movimientos pudieron insertarse exitosamente en las comunidades que tenían experiencias recientes de rebelión contra el Estado.

Las insurgencias guerrilleras, antiguas y nuevas, tuvieron eco en protestas sociales, paros laborales, marchas campesinas, paros cívicos, y en una riqueza de formas no convencionales de protesta y oposición. La respuesta del Estado fue criminalizar la mayoría de las formas de protesta y definir las como subversivas. Las siguientes administraciones presidenciales extendieron la autoridad militar. Durante la administración Turbay (1978-1982) se decretó un estatuto de seguridad nacional, que dio amplios poderes a las Fuerzas Armadas para allanar, detener, encarcelar y juzgar a civiles en cortes militares. El aumento de la capacidad represiva del Estado era paralelo al creciente debilitamiento y a la disminuida legitimidad del régimen. Un estudio reveló que entre 1971 y 1980, el 44 por ciento de los paros cívicos – la mayoría centrados en reivindicaciones relacionadas con la inadecuada prestación de servicios públicos, como energía, agua, alcantarillado o vías – terminó con intervenciones militares (Giraldo y Camargo, 1984: 12).

La criminalización de la protesta social tuvo un efecto contrario al esperado. Al cerrar los canales de participación ciudadana legítima, el apoyo se transfirió a las guerrillas. Como anota Charles Tilly (1975, 1978), la línea entre la insurgencia armada y la protesta legítima es tenue y fácilmente cruzada en ambas direcciones, dependiendo de las oportunidades percibidas y reales de participación, acceso y cambio.

Hacia la década de 1980, cuando la autoridad del Frente Nacional se erosionaba, se inició una tercera y distinta fase de violencia. Múltiples actores armados, que incluían guerrillas, paramilitares y las Fuerzas Armadas, chocaron con regularidad sin que ninguno alcanzara el dominio militar. Una segunda generación de grupos guerrilleros apareció en la década de los setenta y los primeros años de los ochenta, como reflejo del espacio limitado de participación política. Entre los movimientos más notables se encontraban el Movimiento 19 de Abril, o M-19, fundado después de las elecciones

fraudulentas de 1970⁶, y el Movimiento Revolucionario Quintín Lame, MRQL, que representó al movimiento indígena en el departamento del Cauca. Estos nuevos grupos ganaron un significativo apoyo público. En 1990, después de negociar la paz y entregar sus armas a una comisión internacional, el M-19 ganó el 27 por ciento de los votos para participar en la Asamblea Constituyente (Chernick, 1999). El MRQL también negoció su reinsertión a la vida política legal y alcanzó derechos significativos para los pueblos indígenas, como participante en la Asamblea Constituyente.

Sin embargo, a la par que avanzaron estos procesos de paz parciales, la violencia se agudizó significativamente y, una vez más, el conflicto armado se transformó. Varios factores convergieron a favor de la expansión de la guerra. Primero, los procesos de paz de la década de 1980 coincidieron con la inserción de la región andina del continente, y particularmente de Colombia, a la economía global como uno de los mayores exportadores de narcóticos ilícitos. El creciente tráfico de droga alteró los parámetros del conflicto. Suministró recursos importantes a todos los actores armados y redujo y corrompió las ya débiles instituciones del Estado, particularmente las ramas judicial y legislativa.

Segundo, el tráfico de narcóticos trajo consigo una vasta expansión de los grupos paramilitares de derecha. Los narcotraficantes invirtieron una porción considerable de sus ganancias ilícitas en tierras rurales, y esto impulsó importantes cambios en la tenencia de la tierra en las zonas rurales de Colombia (Reyes, 1997). Para protegerse y defender sus inversiones de las guerrillas, estas nuevas narcoélites invirtieron en ejércitos privados; al hacerlo, cambiaron de modo relevante las dinámicas de la guerra. Los nuevos grupos paramilitares, algunos fundados con la asistencia de las Fuerzas Armadas, se crearon con la misión expresa de confrontar a las guerrillas. Con este fin, atacaron la base social de la guerrilla, matando a miles de civiles inocentes y desplazando a cientos de miles de campesinos de sus lugares de origen (CODHES y UNICEF Colombia, 1999: 16).

Tercero, las FARC, el movimiento guerrillero más grande, expandió notablemente su capacidad militar a finales de los ochenta y durante la década de los noventa. Había participado en los primeros procesos de paz de los

ochenta y había fundado un partido político, la Unión Patriótica (UP) en 1985. Sin embargo, desde su fundación, miles de sus líderes y miembros fueron asesinados. Las FARC se retiraron de los acuerdos de cese el fuego y concentraron sus esfuerzos en crear una fuerza militar más eficaz y extender su presencia territorial. Este grupo financió su robustecimiento militar mediante la participación agresiva en el secuestro, la extorsión y los “impuestos revolucionarios” al tráfico de droga y a otras actividades comerciales.

Cuarto, el ELN también incrementó su capacidad militar y su base de recursos en este período. Para el movimiento, el factor clave fue la bonanza petrolera de finales de los años ochenta y la década del noventa. Cobraban un impuesto a las compañías multinacionales vinculadas al petróleo y a la construcción de infraestructura petrolera en Arauca, Santander y Casanare, y aumentaron su participación en el secuestro. Reconstruyeron su base ideológica y social alrededor de la imagen de Camilo Torres⁷, sacerdote revolucionario colombiano muerto en combate, e impulsaron un enfoque marxista-cristiano de la política, basado en la noción católica de una “opción preferencial para los pobres” (Medina Gallego, 1996; Hernández, 1998).

Por último, las Fuerzas Armadas se opusieron abiertamente a las negociaciones con las guerrillas e iniciaron una política de creación y apoyo a las fuerzas paramilitares para contrarrestar el crecimiento de las guerrillas y obstruir el proceso de paz. Aunque inicialmente las Fuerzas Armadas tenían el derecho legal de armar a civiles, sus vínculos con narcoterratenientes y el crecimiento de las violaciones a los derechos humanos terminaron por poner sus acciones por fuera de la ley (Medina Gallego, 1990). En 1989, las leyes que otorgaban autoridad para armar civiles fueron derogadas; no obstante, los militares no cortaron sus lazos con estos grupos. Al iniciar el siglo XXI, los paramilitares se habían convertido en una fuerza nacional responsable de más del 75 por ciento de los asesinatos extrajudiciales y las masacres en el país (Comisión Colombiana de Juristas, 2000).

La confluencia de estos eventos implicó una dramática intensificación del conflicto; entre 1980 y 2000, la violencia se triplicó. El conflicto se caracterizaba entonces por ser atomizado y multipolar. Ninguna de las partes pudo

derrotar a la otra; ninguna obtuvo suficiente poder como para dictar los términos de la paz.

Esta manera de definir los períodos del conflicto, que cubre más de cincuenta años –desde la mitad de los años cuarenta hasta los primeros años del siglo XXI– subraya una verdad inexorable pero mal entendida: la violencia antecede a la bonanza de la exportación de narcóticos. El comercio de drogas emerge sólo en el último período de la violencia, no es la causa misma de la violencia colombiana. Echó leña al fuego y transformó un conflicto ya existente. Este comercio prosperó gracias a la ausencia de una presencia estatal legítima y a la falta de aplicación del Estado de derecho en todo el territorio. Canalizó nuevos recursos –tanto financieros como militares– hacia viejos adversarios. Creó nuevos sectores sociales, particularmente los nuevos ricos empresarios de los narcóticos, quienes invirtieron fuertemente en las tierras colombianas y financiaron directamente a los paramilitares de la derecha. Corrompió a funcionarios del Estado y socavó el alcance ya limitado del Estado legal. En ciertas áreas urbanas, particularmente en Medellín, conllevó la creación de pandillas juveniles y la formación de jóvenes sicarios (Salazar, 1990). El narcotráfico profundizó y amplió la violencia y degradó severamente el conflicto.

Los narcotraficantes mismos, sin embargo, no eran actores significativos en el conflicto armado, salvo durante un período limitado –entre 1989 y 1991–, durante el cual el cartel de Medellín retó directamente al Estado con respecto al tema de la extradición a Estados Unidos y emprendió una campaña terrorista en áreas urbanas. Hasta entonces, el terrorismo urbano había sido limitado en Colombia; la aparición del Cartel de Medellín, como otro actor armado, pareció vaticinar una nueva fase de la violencia. No obstante, los narcotraficantes de Medellín pronto lograron negociar sentencias leves en Colombia, a cambio de un cese del terrorismo. Más tarde, cuando Pablo Escobar, el líder del Cartel de Medellín, y otros narcotraficantes escaparon de prisión fueron perseguidos y muertos por unidades especiales de la Policía. La experiencia agotó al Cartel de Medellín. Sus sucesores en otras ciudades colombianas, en especial el Cartel de Cali, redujeron considerablemente su dependencia de la violencia para incidir en decisiones del Estado, recurriendo más bien al soborno y la corrupción (Salazar y Jaramillo, 1992; Cañón, 1994).

Las raíces de la violencia de finales del siglo XX fueron, entonces, más profundas que la bonanza de la exportación de drogas. Procedían de conflictos sociales y políticos históricos cuya resolución se había postergado durante muchas décadas. Más aún, la violencia política prolongada se construyó sobre conflictos regionales que trascendieron y, a su vez, alimentaron el conflicto armado en el ámbito nacional.

Fuentes regionales de violencia

La violencia colombiana fue intensamente regional en su alcance; esto refleja las limitaciones del Estado legal y su sustitución por un mosaico de redes locales y regionales de poder privado. Estas redes estuvieron compuestas por gamonales asociados con uno de los partidos tradicionales, los cuales, a su vez, mantuvieron fuertes lazos con las Fuerzas Armadas, terratenientes, empresarios locales y grupos paramilitares. También incluyeron áreas dominadas por las guerrillas o por narcoterratenientes y grupos paramilitares más autónomos. En cada área, la justicia y la autoridad fueron ejercidas fundamentalmente por medios extrajudiciales e ilegales. Los actores estatales sirvieron como cómplices, estaban marginados del ejercicio del poder, o simplemente no estaban presentes.

Como se observa en la Tabla 1, en cada uno de los períodos históricos aparecen los mismos departamentos como epicentros de la violencia.⁸ Las personas, grupos y comunidades que se armaron en la década de 1940 fueron los mismos protagonistas durante medio siglo.⁹ Las fisuras regionales y los conflictos locales fueron el combustible para los disturbios y las rebeliones. La violencia en el ámbito local se relacionó con fisuras sociales y económicas que quedaron sin resolver o empeoraron durante la segunda mitad del siglo XX, e incluyeron conflictos por la tierra, el trabajo, el acceso desigual al poder político, el acceso inequitativo a recursos y servicios públicos, la marginalidad social, la represión, y el control sobre los recursos naturales y el cultivo de productos agrícolas, incluidos los cultivos ilícitos (Echandía Castilla, 1999:131-147).

Aunque Colombia, como la mayoría de los países latinoamericanos, se transformó en una sociedad predominantemente urbana, las áreas más violentas

Tabla 1: Fases de la violencia

Violencia	Actores organizados en conflicto	Número de muertes	Número anual de muertes por cada 100.000	Departamentos más violentos (en orden descendiente - todos por encima del promedio nacional)
Primer período - <i>La Violencia</i> (1946-1957)	- Liberales - Conservadores - Grupos de autodefensa comunistas	1947: 13.968 1948: 43.557 1949: 18.519 1950: 50.253 1951: 10.319 1952: 13.250 1953: 8.650 1954: 900 1955: 1.013 1956: 11.136 1957: 2.877	- 404 168 447 90 113 71 7 8 86 22	Antiguo Caldas (Caldas, Quindío, Risaralda) Tolima Antioquia Norte de Santander Santander Valle Meta Huila Cundinamarca
Segundo período - Conflicto de baja intensidad (1964-84)	-Guerrillas - Estado	58-62: 19.449 63-67: 18.827 68-72: 21.691 73-77: 29.117 1978: 6.601 1979: 7.503 1980: 8.569 1981: 10.194 1982: 9.959 1983: 8.951 1984: 9.912	32 31 32 37 37 37 36 36 35 - -	Tolima Santander Cundinamarca Norte de Santander Meta Risaralda Quindío Boyacá Caquetá Antioquia Bolívar Cauca
Tercer período - Violencia multipolar, intensificada (1985-)	-Guerrillas -Estado -Paramilitares	1985: 11.919 1986: 14.315 1987: 16.535 1988: 21.509 1989: 23.441 1990: 24.279 1991: 28.260 1992: 28.141 1993: 28.021 1994: 26.826 1995: 25.398 1996: 26.643 1997: 25.379 1998: 23.133 1999: 24.358 2000: 26.540 2001: 27.841	- - 59 73 74 75 86 84 82 77 72 74 63 62 65 69 70	Antioquia Cundinamarca Valle Santander Risaralda Caldas Norte de Santander Tolima Meta Boyacá Cesar Santander Magdalena Atlántico Cauca Córdoba Quindío

del país continuaron siendo las rurales. En los años noventa, el 93 por ciento de los municipios más violentos del país era de carácter rural, y sólo el 7 por ciento, de carácter urbano. (Echandía Castilla, 1999:132).

No hubo una correlación entre la violencia y las regiones más pobres de Colombia. Más bien, el conflicto se relacionó con áreas de extracción de recursos naturales o de producción agrícola (legal e ilegal) en las cuales el Estado de derecho y la justicia social tuvieron una mínima presencia y donde prevaleció la justicia privada.

Las regiones cafeteras continuaron siendo de las áreas más violentas del país en los años noventa, tal como lo fueron en la década de los cincuenta. Nuevas zonas de colonización, particularmente las regiones de cultivo de coca, también emergieron como áreas de violencia. El contraste entre las regiones cafeteras andinas y las regiones de cultivo de coca, en las tierras bajas al oriente de los Andes, refleja la gran diversidad de zonas afectadas por la violencia en todo el país. Las primeras son incorporadas a la economía legal con alguna forma de presencia del Estado; las últimas son incorporadas a la economía ilegal y se caracterizan generalmente por la falta de presencia estatal o de los partidos políticos tradicionales.

En ambos tipos de zonas, uno o más de los grupos armados del país –guerrillas o paramilitares– surgieron como actores políticos significativos o dominantes. En muchas regiones tradicionalmente cafeteras o ganaderas, los paramilitares se integraron a la estructura de relaciones de poder local y reprimieron la mayoría de las formas de activismo o de protesta social mediante el uso del terror, el asesinato y el desplazamiento forzado (Medina Gallego y Téllez Ardila, 1994, 32-102). Con frecuencia, en zonas dominadas por ellas –particularmente en regiones cocaleras donde faltaba la presencia estatal–, las guerrillas realizaron funciones de Estado, como mantener el orden, dirimir conflictos, construir y mantener vías y puentes, cobrar impuestos y regular el comercio ilegal (Jaramillo et al, 1986; Molano, 1987, Chernick, 1991). En otras partes del país, donde estaban presentes pero no dominaban, las guerrillas canalizaron la mayoría de las formas de protesta social hacia la oposición armada, y amenazaron directamente a las élites y al poder local mediante el secuestro, la extorsión y el asesinato.

En una rápida mirada a algunos de los departamentos y zonas productivas más violentos, destacan los temas de la justicia privada, la violencia estatal ilegal y la ausencia de un Estado legal. En Urabá (Antioquia), una zona de colonización con presencia estatal limitada, el conflicto se centró en la consolidación de una economía basada en la plantación bananera, que había transformado a la región en el tercer exportador de banano a nivel mundial. Las guerrillas de las FARC y el EPL entraron a la zona en los años ochenta y fundaron los primeros sindicatos de trabajadores bananeros. A finales de los ochenta, la administración Barco (1986-1990), en un nuevo intento por controlar el orden público mediante la cesión de poder a las fuerzas militares, aprobó una nueva legislación antiterrorista, creando jurisdicciones especiales de orden público, bajo control militar. Las Fuerzas Armadas establecieron una jurisdicción especial en Urabá y, al mismo tiempo, ayudaron a establecer una sólida fuerza paramilitar con estrechos vínculos con los propietarios de las plantaciones. La red de paramilitares, militares y propietarios de plantaciones lanzó una campaña mortal contra los sindicatos y las bases sociales de las guerrillas; la región llegó a ser una de las más violentas en Colombia (Comisión Andina de Juristas, 1990).

En Arauca, Santander y Norte de Santander, el conflicto se centró, en buena parte, en la industria petrolera. El ELN, desde los sesenta, y posteriormente las FARC, en los ochenta, consolidaron algunas bases de apoyo en las comunidades locales. Ambos grupos extorsionaron a las compañías petroleras multinacionales y a las firmas constructoras extranjeras. El ELN, en particular, dirigió su guerra contra las compañías petroleras extranjeras y la empresa estatal ECOPETROL; en repetidas ocasiones dinamitó el oleoducto construido a finales de los años ochenta para transportar petróleo desde Arauca hasta la Costa Atlántica. La región tiene una larga historia de rebelión, muy asociada con Gaitán y las guerrillas liberales de los años cincuenta; los trabajadores petroleros y sus sindicatos mantenían una relación conflictiva pero cercana con el ELN desde su fundación en 1966. En 2000 y 2001, los militares y paramilitares iniciaron una campaña para quitar el apoyo a la guerrilla en centros urbanos clave, incluyendo Barrancabermeja (Santander), la ciudad más grande de la región y sede de la única refinería petrolera en el país (Hernández, 1998; Echandía Castilla, 1999: 53-57).

En otras regiones, como algunas zonas de Boyacá, la violencia invadió el comercio no regulado de esmeraldas y la industria minera de esta piedra. Grupos paramilitares, asociados con los comerciantes de esmeraldas y narcotraficantes, intentaron regular la industria e imponer el orden y su versión de la justicia (Guerrero, 1991). En Cauca, grandes terratenientes entraron en conflicto con un movimiento campesino e indígena renaciente que reclamaba tierras de propiedad colectiva. Aun después del desarme del Movimiento Revolucionario Quintín Lame, en 1990, las FARC continuaron siendo activas en esta zona, aunque muchas veces entraron en conflicto con las comunidades indígenas, que preferían a sus propias autoridades.

En las zonas de colonización de Guaviare, Caquetá y Putumayo, una migración a gran escala hacia el bosque húmedo tropical fue impulsada por la bonanza de la coca y la cocaína que se inició en los ochenta. En estas áreas, las FARC eran el actor político y militar dominante, aunque su posición fue amenazada a finales de los noventa cuando los narcotraficantes y los paramilitares empezaron a crear grandes plantaciones de coca y a desplazar a la primera generación de pequeños agricultores (González et al, 1998). La intensificación de la guerra contra el narcotráfico por parte las fuerzas armadas colombianas y estadounidenses, que se inició en los noventa, también intensificó el conflicto.

Finalmente, en la Costa Atlántica, en zonas de la cuenca del río Magdalena, conocidas como 'Magdalena Medio', así como en los Llanos Orientales, los narcotraficantes invirtieron cantidades considerables en grandes fincas ganaderas. La compra de tierras supuso una mayor acumulación de tierra en zonas donde la concentración era ya de las más altas el mundo (Puyana y Thorp, 1998: 168). Estas narcoinversiones pueden ser mejor descritas como una contrarreforma agraria, que superó ampliamente los mínimos esfuerzos que Colombia había emprendido para implementar una sucesión de reformas agrarias limitadas desde los años sesenta (Reyes, 1997). En estas regiones, los grupos paramilitares se conformaron no sólo para luchar contra las guerrillas, sino que también sirvieron para desplazar a campesinos y a pequeños agricultores de sus tierras con el fin de absorberlas y consolidar propiedades aun más grandes.

Se estima que, desde 1985, 1,5 millones de personas han sido obligadas a huir de sus hogares y a abandonar sus tierras debido al conflicto armado. Más de un tercio de los desplazamientos ha sido atribuido a los paramilitares y sus patrocinadores. Según datos de encuestas patrocinadas por Naciones Unidas, los principales métodos utilizados para desplazar a las personas fueron amenazas (64 por ciento), asesinatos (14 por ciento), desapariciones forzadas (4 por ciento), ataques (3 por ciento), tortura (1 por ciento) y otros (15 por ciento) (CODHES y UNICEF Colombia, 1999: 163).

Estas descripciones regionales destacan un elemento central de la evolución política de Colombia: el Estado se desarrolló teniendo poco control sobre vastas áreas de su territorio nacional. En su ausencia, los poderes locales, generalmente vinculados a la actividad económica dominante en las regiones, sustituyeron su propia autoridad e implementaron formas propias de justicia privada. Estas áreas se caracterizan por grandes concentraciones de riqueza y tierra, rodeadas de poblaciones empobrecidas y con pocos derechos. La presencia de los movimientos guerrilleros canalizó estas condiciones hacia la rebelión armada. La presencia de los militares y los terratenientes adinerados impulsó la creación de ejércitos paramilitares para llenar el vacío del Estado ausente y concentrar aún más la riqueza privada, el privilegio y la autoridad. La presencia limitada del Estado, junto con el ejercicio de la justicia privada por parte de la élite armada o por las guerrillas, resultó ser una fórmula para la violencia permanente en Colombia.

Guerra sucia, paramilitarismo e impunidad

Al llegar la década de 1980, la guerra en Colombia era primordialmente una guerra sucia. Su desmedido número de víctimas provino de la población civil desarmada, acusada de cooperar o pertenecer a algún grupo enemigo. Durante los regímenes del Cono Sur en los años setenta, las guerras sucias estuvieron asociadas con el terrorismo dirigido por el Estado contra oponentes políticos y contra aquellos percibidos como sus simpatizantes o colaboradores. En Colombia, al final de los años noventa, la principal fuente de violencia era el paramilitarismo. Algunos grupos paramilitares estuvieron ligados directamente con sectores clave del fracturado Estado de Colombia. Otros tuvieron sus raíces en conflictos de la sociedad civil (Chernick, 1998).

Puede hablarse de tres categorías de paramilitares, no excluyentes entre sí: los grupos fundados directamente por las Fuerzas Armadas; los que fueron organizados por funcionarios locales, empresarios, gamonales y grandes terratenientes; y los que fueron fundados por narcoterratenientes que invirtieron las ganancias de la droga en la adquisición de tierras. En 1997, siete organizaciones regionales de paramilitares, que conformaban estos grupos, se unieron bajo el nombre de Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). En muchas regiones, las AUC continuaron trabajando directamente con las Fuerzas Armadas; en otras, se les permitió operar en zonas patrulladas por los militares.

En su Informe sobre Derechos Humanos de 2000, el Departamento de Estado de Estados Unidos describió con precisión el sistema paramilitar de justicia privada, aunque continuó dando demasiado énfasis a la dimensión del problema relacionada con los narcóticos:

En todo el país, los grupos de paramilitares mataron, o torturaron y amenazaron, a civiles sospechosos de simpatizar con las guerrillas, en una campaña orquestada para aterrorizarlos y obligarlos a huir de sus hogares. Quitaron así apoyo civil a las guerrillas y permitieron a las fuerzas paramilitares retar a las FARC y al ELN para controlar cultivos de narcóticos y territorios de importancia estratégica. Las fuerzas paramilitares fueron responsables de un creciente número de masacres y otros asesinatos políticos. Igualmente, combatieron a los grupos guerrilleros para controlar regiones que presentaban ventajas para el cultivo de coca, y participaron directamente en la producción y el tráfico de narcóticos. Las AUC, con aproximadamente 8.150 combatientes armados, ejercieron una creciente influencia durante el año y lucharon, mediante la violencia y la intimidación, para extender su presencia en áreas previamente controladas por las guerrillas, a la vez que efectuaban asesinatos selectivos de civiles acusados de colaborar con las guerrillas. Aunque algunos grupos paramilitares reflejan la intención de ciertos residentes rurales de organizarse exclusivamente para conseguir su propia defensa, la mayoría son organizaciones asesinas, y otros, ejércitos privados remunerados, pertenecientes a narcotraficantes o a grandes terratenientes (U.S. Department of State, 2001).

Los paramilitares no siempre jugaron un papel tan dominante en el conflicto. En 1992, en casos de asesinatos extrajudiciales y masacres en los cuales se pudo determinar el responsable, el 56 por ciento fue perpetrado por el ejército y agentes de seguridad del Estado, el 12 por ciento, por grupos paramilitares; y el 25 por ciento, por grupos guerrilleros (Comisión Andina de Juristas, 1993).

En 1999, más del 75 por ciento de los asesinatos extrajudiciales fue cometido por grupos paramilitares. Las guerrillas fueron responsables del 21 por ciento de estos crímenes. La participación de la Fuerza Pública en violaciones graves de derechos humanos disminuyó de manera significativa a un 3 por ciento (Comisión Colombiana de Juristas, 2000). La participación directa del Estado en asesinatos extrajudiciales disminuyó año tras año, pero fue remplazada por una participación indirecta a través del apoyo a los paramilitares. Las fuerzas militares “mejoraron” su récord en derechos humanos al apoyar *ilegalmente*, ignorar, y ceder autoridad a los paramilitares. Un investigador del tema de derechos humanos concluyó: “La tendencia del ejército es volver esta guerra crecientemente clandestina y asignar el trabajo sucio a los paramilitares” (citado en Human Rights Watch 1998a: 17).

El paramilitarismo no es nuevo en Colombia. En las décadas de 1940 y 1950, cuando el partido conservador controló el gobierno, grupos paramilitares conservadores –conocidos como *pájaros* y *chulavitas*– lanzaron en ciertas regiones del país, particularmente en el Valle del Cauca, una campaña de terror contra los sospechosos de ser liberales. Entre 1965 y 1989, el gobierno permitió a los militares armar civiles. En 1989, la Corte Suprema de Justicia declaró ilegal esta práctica; sin embargo, los intentos por desmantelar a los paramilitares fueron inadecuados e infructuosos; durante la siguiente década sus miembros se cuadruplicaron (República de Colombia, Ministerio de Defensa, 2001: 10). Luego de una investigación a fondo, Human Rights Watch (2000) encontró que la mitad de las 18 brigadas colombianas continuaban manteniendo vínculos claros y documentados con la actividad paramilitar. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos responsabilizó al Estado colombiano directamente:

El Estado colombiano tiene una responsabilidad histórica innegable en el origen y desarrollo del paramilitarismo, que contó con amparo legal desde 1965 hasta 1989. Desde entonces, a pesar de que las llamadas “autodefensas” fueron declaradas inconstitucionales, han transcurrido ya diez años sin que se haya logrado su desmantelamiento efectivo. En este mismo plano histórico, particular responsabilidad le toca a las fuerzas militares, puesto que durante el extenso período de amparo legal de las “autodefensas”, les correspondió promover, seleccionar, organizar, entrenar, dotar de armamento y proveer de apoyo logístico a estos grupos, dentro de un esquema general de apoyo a la fuerza pública en su lucha contrainsurgente. (Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2000:27).

Los paramilitares prosperaron por una razón muy sencilla: tuvieron la capacidad de implementar una estrategia de contrainsurgencia exitosa, en zonas dominadas largo tiempo por las guerrillas. Tuvieron éxito donde las Fuerzas Armadas, solas, habían fracasado. Además, mediante sus vínculos con la élite local, dieron nueva vida a las antiguas élites rurales, que en casi todos los otros países latinoamericanos habían ido perdiendo espacio durante el siglo XX. Al mismo tiempo, la nueva narcoélite se incorporó a estas estructuras anticuadas y concentradas de poder local. A medida que el mundo comenzó a tomar nota del conflicto interno colombiano en la década de los noventa, los paramilitares pudieron actuar con menos limitaciones que los actores estatales oficiales, particularmente durante los tiempos de negociaciones de paz o de atención internacional a las violaciones de derechos humanos.

La paramilitarización del conflicto colombiano no sólo aseguró que la guerra continuara sin tregua. Los altos niveles de violencia política también estimularon muy altas tasas de criminalidad no política en toda la sociedad. (Moser, 2000; Echandía Castilla, 1999). Los homicidios anuales se triplicaron de 1980 a 2000. En comparación con los niveles de violencia anteriores, el año más violento del siglo XX fue 1950. No obstante, los años noventa fueron la década más violenta¹⁰ (ver Tabla 1).

Hay una diferencia entre la violencia política, por un lado, y el crimen y la violencia social, por otro. Los asesinatos y masacres por razones políticas

representaron entre el 15 y el 20 por ciento del total de homicidios durante los años noventa. En 1999, por ejemplo, de los 23.209 homicidios registrados, más del 82 por ciento fue atribuido al crimen, a la delincuencia y a causas sociales, tales como la violencia intrafamiliar; sólo el 17 por ciento fue atribuido a actores políticos armados –guerrillas, paramilitares o la fuerza pública– (Comisión Colombiana de Juristas, 2000). El ciudadano común fue más afectado por el aumento general del crimen y la violencia social que por la creciente violencia política.

Los datos sugieren una relación causal entre la violencia política y el crimen y otras formas de violencia. Al parecer, la violencia política rampante ha implicado un aumento en el crimen y en la violencia social por parte de una amplia gama de actores políticos y no políticos. La violencia social incluye la violencia intrafamiliar y disputas interfamiliares, así como la violencia contra sectores sociales no deseados, incluyendo ladrones, prostitutas y homosexuales. Esta correlación amerita más investigación.¹¹ Así mismo, los datos revelan que las zonas con niveles más altos de violencia política (asesinatos extrajudiciales y masacres) fueron también las zonas con niveles más altos de violencia no relacionada con el conflicto armado (Castilla Echandía 1999: 130-164). Concomitantemente, aquellas zonas que experimentaron bajos niveles de violencia política fueron también las zonas con las tasas más bajas de homicidio (Castilla Echandía 1999: 138). La relación entre altas tasas de violencia política y altas tasas de criminalidad y violencia social es más evidente en las zonas tradicionalmente agrícolas (café) y de colonización (coca, banano, ganado, petróleo).

El dramático incremento de la violencia no política en las zonas donde la violencia política era más intensa representa uno más de los costos de haber tolerado la justicia privada y la violencia estatal ilegal. De otro lado, la justicia privada logró algo de éxito contra los enemigos políticos: en el Magdalena Medio y en buena parte de la Costa Atlántica, la justicia privada paramilitar y la guerra sucia lograron reducir, y hasta eliminar, mucha de la base social de los grupos guerrilleros. Pero la guerra sucia exacerbada también abrió las puertas a una ola de violencia social y criminalidad, inflamando, en muchos casos, los conflictos sociales que se habían incubado desde la primera fase de violencia en los años cincuenta.

Las altas tasas de impunidad –uno de los indicadores clave de la cohesión, extensión y efectividad de un Estado de derecho– también facilitaron la guerra sucia. En 1997, el Departamento Nacional de Planeación divulgó un estudio según el cual la impunidad para todos los crímenes violentos era el 97,5 por ciento¹². Otro estudio demostró que la probabilidad de que un asesino fuera llevado a juicio y sentenciado cayó del 11 por ciento en los años setenta al 4 por ciento en los noventa (Rubio, 1997). Para los crímenes políticos de alto nivel, como el asesinato de líderes políticos y activistas o masacres en zonas de conflicto, las tasas de impunidad son aún más altas. De más de 2.000 asesinatos de miembros del partido político Unión Patriótica ocurridos entre 1985 y 1995, sólo diez fueron investigados a fondo, llevados a juicio y sentenciados. Seis terminaron siendo absueltos (Giraldo, 1996: 69).

Algo que fortifica los niveles casi absolutos de impunidad en el caso de los crímenes políticos es un sistema legal que separa la justicia militar de la ordinaria. Las Fuerzas Armadas rehusaron repetidamente a llevar a juicio a sus propios miembros por participación directa en hechos de violaciones de derechos humanos o por apoyar ilegalmente la actividad paramilitar. A partir de los años ochenta, cuando algunos funcionarios civiles intentaron confrontar la creciente epidemia de violencia e impunidad, se presentaron fuertes tensiones entre las dos esferas de la justicia. El Procurador General de la Nación, encargado de monitorear la conducta de funcionarios públicos, empezó a confrontar el tema de las violaciones de derechos humanos por actores estatales, pero fue continuamente frustrado y muchas veces intimidado por las Fuerzas Armadas. En 1983, en un acto sin precedentes, el Procurador General acusó a más de cincuenta oficiales de las Fuerzas Armadas de estar involucrados con el notorio grupo paramilitar Muerte a Secuestradores (MAS), asociado con el Cartel de Medellín. El Ministro de Defensa lo atacó públicamente por sus actos. Un Procurador General, Carlos Mauro Hoyos, recomendó declarar ilegales e inconstitucionales a todos los grupos paramilitares, derrocando la ley que dio a los militares autoridad legal para armar a civiles. Fue asesinado, en ejercicio de su cargo, en 1988 (Comisión Andina de Juristas, 1990: 225 - 230). Un año más tarde, la Corte Suprema siguió la recomendación del Procurador Hoyos y declaró in-

constitucionales los grupos paramilitares. Esta acción trajo consigo un aumento en la actividad ilegal por parte de los actores estatales.

El tema de una esfera de justicia especial para los militares fue ampliamente debatido durante los años noventa. Colombia firmó y ratificó varios tratados internacionales en relación con el Derecho Internacional Humanitario, incluyendo tratados sobre la conducta de guerra interna, la desaparición forzosa y el genocidio.¹³ El contenido de estos acuerdos internacionales fue incorporado al Código Penal, y todos los violadores, incluidos los militares, deberían ser sometidos a procesos judiciales correspondientes en cortes civiles.

Además, la Constitución Política de 1991 creó varias instituciones judiciales, entre las cuales se encuentran la Fiscalía General de la Nación, un ente independiente del Estado con facultades para investigar, y la Defensoría del Pueblo, que incluye la Oficina del Defensor Público, para garantizar una adecuada defensa a las personas acusadas.¹⁴ Durante la siguiente década, se crearon unidades investigativas especiales, tanto en la Fiscalía General de la Nación como en la Procuraduría General de la Nación. Las unidades de la Procuraduría fueron encargadas de investigar los abusos cometidos por el Estado, inclusive las violaciones de derechos humanos por parte de los militares, realizadas directamente o por omisión. No obstante, estas unidades fueron dotadas de presupuestos mínimos, por lo cual no contaron con los recursos suficientes para enviar investigadores a terreno, y tampoco recibieron la plena cooperación o apoyo de otras ramas del gobierno.

En 1999, bajo una fuerte presión ejercida por el gobierno norteamericano durante el trámite de un significativo incremento en asistencia militar, la administración Pastrana dio un paso sin precedentes y removió a dos generales de sus cargos por tener vínculos con los paramilitares. Dos años más tarde, uno de aquéllos fue detenido cuando la Unidad Especial de Derechos Humanos de la Fiscalía General le abrió investigación por su colaboración con paramilitares en Urabá, cuando era Comandante de la Brigada XVIII en dicha región (El Espectador, 24 de julio de 2001).

En 1999, otro general fue investigado por la Fiscalía, acusado de no impedir una masacre paramilitar que tuvo lugar en 1997, en Mapiripán (Meta). El

sistema de cortes civiles remitió el caso a la corte militar y, en 2001, el general fue declarado culpable y sentenciado a cuarenta años de prisión. Esta acción representó la primera condena a un general por violaciones de derechos humanos (El Espectador, 24 de julio de 2001).

Tras una década de avances mínimos, pero importantes, en la construcción de las bases de un Estado de derecho más fuerte, el péndulo empezó a devolverse durante el último año de la administración Pastrana. En agosto de 2001, mientras disminuía el apoyo público al proceso de paz y aumentaban las acciones militares y las infracciones al Derecho Internacional Humanitario por parte de todos los actores armados, el Presidente Pastrana firmó la Ley de Seguridad y Defensa Nacional. En parte, esta medida “antiterrorista” fue aprobada debido a las crecientes quejas de las Fuerzas Armadas y de sus aliados, según las cuales las nuevas leyes e instituciones orientadas a la defensa de los derechos humanos debilitaban su capacidad de implantar la ley. Una vez más, la norma fortaleció la justicia y la autonomía judicial de las Fuerzas Militares, y subordinó a éstas los funcionarios civiles en zonas de emergencia específicas que podrían declararse para confrontar el terrorismo. Oficiales de derechos humanos de las Naciones Unidas declararon que varios de los artículos de esta ley violaban directamente los compromisos adquiridos por Colombia en los tratados internacionales. Poco después, la Corte Constitucional declaró inconstitucional la Ley de Seguridad y Defensa Nacional, al parecer una victoria para el Estado de derecho.

No obstante, hacia 2002, la opinión pública se puso en contra del enfoque dado por el gobierno a los asuntos de la paz y de la guerra. Finalmente, en febrero de ese año, el proceso de paz con las FARC colapsó, y el Presidente Pastrana ordenó a las tropas retomar la zona de distensión establecida tres años atrás para facilitar las negociaciones. A medida que la campaña electoral para la presidencia tomó fuerza, el candidato independiente Álvaro Uribe Vélez, quien había abogado insistentemente por una posición dura contra los insurgentes, alcanzó el primer puesto en las encuestas. En las elecciones de mayo, Uribe obtuvo una victoria sin precedentes en la primera vuelta y se preparó para asumir la presidencia en agosto de ese año. Inmediatamente asumió el cargo, declaró el ‘estado de conmoción interior’, figura consagrada en la Constitución de 1991, que otorga al ejecutivo fa-

cultades extraordinarias para preservar el orden público. Bajo el amparo de la conmoción interior, Uribe autorizó a las fuerzas armadas –una vez más se hacía esto en el país– a asumir poderes extraordinarios, incluidas detenciones y allanamientos sin orden judicial o supervisión; así mismo, definió zonas especiales de “rehabilitación y consolidación” en las cuales las autoridades civiles elegidas popularmente, también quedaron subordinadas en la práctica a un comandante militar local. Al subsumir esta autoridad en el estado de conmoción interior –sancionado constitucionalmente–, y al suministrar una explicación detallada de la necesidad de dictar normas de emergencia para las zonas de mayor conflicto, Uribe logró circunvenir la mayoría de las objeciones planteadas anteriormente por la Corte Constitucional cuando otros gobiernos habían intentado declarar la conmoción interior.

Las primeras zonas de rehabilitación y consolidación fueron establecidas en el departamento de Arauca, región productora de petróleo, así como en las zonas más conflictivas alrededor del oleoducto que conecta los campos petroleros de Arauca con los puertos ubicados en la Costa Atlántica (Véase Resolución 129 sobre Zonas de Rehabilitación y Consolidación, <http://www/presidencia.gov.co/documentos/septiem/resolucionzonas.htm>).

La serie de eventos que inició con la infortunada Ley de Seguridad y Defensa Nacional de Pastrana y culminó con las Zonas de Rehabilitación y Consolidación de Uribe, sigue un patrón de vieja data en la conflictiva historia colombiana: a medida que aumenta la violencia y la autoridad estatal se ve amenazada, el sistema político debilitado delega poderes extraordinarios en las Fuerzas Militares y socava la autoridad judicial del Estado. No obstante una década de incorporar los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario a la legislación colombiana, este patrón persiste cuando Colombia entra en el siglo XXI.

Amnistía e injusticia

Mientras algunos sectores de la sociedad y el Estado colombianos hacen la guerra, otros intentan buscar un final negociado al conflicto armado. Desde 1953, el principal instrumento legal para promover la reconciliación nacional ha sido conceder amnistía a combatientes y perdón a los presos políticos.

La concesión periódica de amnistías está relacionada con una noción particularmente católica de perdón y olvido que se consolidó en Colombia. Efectivamente, las amnistías suspendieron y prohibieron la mayoría de las investigaciones o juicios de violaciones de derechos humanos y crímenes de guerra efectuados por autoridades estatales, insurgentes o grupos paramilitares.

No obstante su uso reiterado, las amnistías en Colombia no han conducido a la paz. Han probado ser una forma de impunidad otorgada a criminales de guerra y violadores de derechos humanos. Aunque se habla de reformas en ciertos momentos históricos, cada esfuerzo de reconciliación nacional deja de abordar las causas institucionales, sociales y regionales de la violencia. El resultado es que la amnistía, en lugar de contribuir a la reconciliación nacional, deja cicatrices no sanadas de odio y venganza. Cada amnistía deja una impresión palpable de injusticia, que resulta ser la partera de la próxima fase de violencia.

Las primeras políticas destinadas a reducir la violencia en el clímax del primer período –conocido como La Violencia–, en 1953, representaron el comienzo de un ciclo que perdura hasta entrado el siglo XXI: insurgencia, amnistía, inversión social nominal en zonas de violencia, asesinato o marginalidad política de antiguos insurgentes, insurgencia renovada (Molano, 1987). Este patrón se ha repetido luego de las amnistías otorgadas en 1954, 1958, 1982, 1990, y 1994. En cada caso, los antiguos insurgentes recibieron una amnistía, sus líderes fueron subsecuentemente asesinados, la rehabilitación de las zonas resultó inadecuada, las insurgencias reaparecieron.

Antiguos guerrilleros y otros actores políticos fueron abaleados luego de cada una de las amnistías, dejando una larga lista de mártires seculares que se conmemora en obras de teatro y en canciones que perduran en la memoria partidaria.¹⁵ Luego de la amnistía y el perdón de 1982, líderes políticos del M-19 y el EPL fueron asesinados. Las amnistías fueron otorgadas al inicio del proceso de paz y concebidas para abrir un camino hacia un cese el fuego y hacia los diálogos políticos. Los asesinatos políticos torpedearon los diálogos y ambos grupos emprendieron de nuevo la lucha. Un caso más notorio es el de los más de 2.000 militantes y seguidores de la Unión Patrió-

tica (UP) –fundada por las FARC en 1985, un año después de firmar un acuerdo de cese el fuego con el gobierno– que fueron asesinados. Entre ellos se encontraban dos candidatos presidenciales, seis diputados, 89 concejales, nueve alcaldes y otros muchos candidatos locales. Después de casi tres años de cese el fuego formal, las FARC reanudaron las acciones bélicas.

Tabla 2 Amnistías y perdones

Año	Instrumento	Presidente	Grupos beneficiarios
1953	Amnistía y perdón	General Gustavo Rojas Pinilla	Fuerzas Armadas
1954	Amnistía y perdón	General Gustavo Rojas Pinilla	Guerrillas liberales (principalmente de los Llanos Orientales)
1958	Suspensión de acciones judiciales	Alberto Lleras Camargo (liberal - primer presidente del Frente Nacional)	Guerrillas liberales, paramilitares conservadores (pájaros) –limitados a los departamentos de Caldas, Cauca, Huila, Tolima y Valle del Cauca–
1980	Amnistía	Julio César Turbay Ayala (Liberal)	Guerrillas revolucionarias que antes se habían entregado a las autoridades. Pocos guerrilleros aceptaron esta condición
1982	Amnistía y perdón	Belisario Betancur (Conservador)	Guerrillas revolucionarias: M-19, ADO, EPL, ELN, FARC
1990	Amnistía y perdón	Virgilio Barco (Liberal)	M-19, EPL, Quintín Lame, PRT
1994	Amnistía y perdón	César Gaviria (Liberal)	Corriente de Renovación Socialista del ELN, milicias urbanas de Medellín

En 1990, luego de la firma de un acuerdo de paz definitivo entre el M-19 y el gobierno y de la entrega las armas de este movimiento, su líder amnistiado Carlos Pizarro fue asesinado cuando adelantaba la campaña como candidato presidencial. En este mismo periodo electoral fueron asesinados Bernardo Jaramillo Ossa, candidato de la UP, y Luis Carlos Galán, candidato liberal, quien se había reincorporado a este partido luego de liderar una facción disidente durante la década de los ochenta.

El Ejército Popular de Liberación experimentó un destino similar cuando sus líderes firmaron un acuerdo de paz con el gobierno en 1990. Luego de desmovilizarse, los miembros de esta organización fundaron un partido político, cuyo nombre –Esperanza, Paz y Libertad– conservó las iniciales del grupo guerrillero. Tan pronto entregaron las armas enfrentaron una campaña de exterminio, particularmente en la región bananera del Urabá. En tanto que ellos se comprometieron a dejar las armas para participar en la política democrática, sus enemigos –paramilitares estrechamente vinculados con los terratenientes de la región y miembros de las Fuerzas Militares– no lo hicieron. Entre sus enemigos también estuvo una pequeña facción de guerrilleros del mismo EPL, que rehusaron dejar las armas y, alineados con las FARC, empezaron a apuntar hacia sus antiguos camaradas (Comisión de Superación de la Violencia, 1992).

En 1998, el presidente Andrés Pastrana (1998-2002) inició otra ronda de negociaciones con las FARC. Para facilitar los diálogos, Pastrana autorizó una zona de despeje bajo el control de las FARC, que comprendió, en cinco municipios de Caquetá y Meta, una extensión tan grande como la de Suiza. Las dos partes acordaron realizar los diálogos sin suspender las hostilidades por fuera de la zona especial; cese el fuego y amnistía serían temas diferidos hasta etapas posteriores del proceso. Las FARC también condicionaron todos los diálogos a la voluntad del gobierno para combatir a los paramilitares.

En febrero 2002, las FARC secuestraron un avión de una aerolínea regional y secuestraron y mataron a un destacado congresista. Bajo gran presión, Pastrana declaró el final del proceso de paz y ordenó al ejército entrar a las zonas dominadas por las FARC, incluyendo la zona de despeje. El dramático colapso del proceso de paz reforzó la larga frustración de la sociedad

colombiana con los esfuerzos de paz del Presidente Pastrana y fortaleció la candidatura presidencial de Álvaro Uribe Vélez, el candidato de línea dura de la oposición.

No obstante, el final prematuro de las negociaciones y el retorno a la guerra sólo aplazaron aún más una cuestión central que se había ignorado durante los tres años del proceso de paz: ¿Cómo se reinsertarían los actores en conflicto al sistema político si se llegara a acuerdos? ¿Los criminales de guerra tendrían que rendir cuentas y enfrentar la justicia? Aparentemente, las dos partes habían asumido que el viejo modelo de perdón y amnistía se implementaría a su debido tiempo.

Los procesos de paz en otros países han demostrado la necesidad de una Comisión de la Verdad o, como se llamó en Guatemala, Comisión de Clarificación Histórica. Priscilla Hayner, quien estudió comisiones de la verdad desde una perspectiva comparativa e interregional, escribe lo siguiente:

Hay ciertos supuestos básicos que se comparten ampliamente: que poner fin a la impunidad requiere de justicia en las cortes, que establecer la verdad acerca de los abusos del pasado ayuda a una sociedad a ponerlos en el pasado, que la reconciliación –individual o societal– depende del pleno conocimiento de las atrocidades cometidas por ambas partes (Hayner, 1999:363).

En Colombia, la larga historia de amnistías como instrumento de paz ha demostrado que el modelo de perdón y olvido no es viable al iniciar el siglo XXI. Los antagonistas armados no olvidan, nadie es responsabilizado y la violencia persiste. La reconciliación nacional requerirá de un informe detallado de las atrocidades militares, paramilitares y guerrilleras durante los largos años de guerra. Entonces, y sólo entonces, este país –como todos los países que salen una guerra interna– podrá decidir la mejor forma de aplicar justicia y demandar responsabilidad para que los peores abusos no reaparezcan, como ha sucedido en Colombia durante cada período histórico de violencia.

La aplicación de los tradicionales modelos colombianos de amnistía se complica aun más debido a la evolución que han tenido los derechos humanos a nivel internacional y el Derecho Internacional Humanitario. Un precedente

es la solicitud de extradición del ex dictador chileno Pinochet, formulada en 1998 por un juez español, para que fuera juzgado en España. En ese momento, las cortes internacionales comenzaron a dictaminar que ciertas violaciones de derechos humanos estarían sujetas a una jurisdicción universal y podrían ser juzgadas en las cortes de cualquier país (Human Rights Watch 1998b). Estas normas se aplican a violaciones consideradas como crímenes contra la humanidad o contempladas en tratados internacionales, tales como las relacionadas con tortura, genocidio o crímenes de guerra. En 1998, 160 naciones firmaron un tratado mediante el cual se creó una Corte Penal Internacional, que comenzó a operar en julio de 2002. Colombia firmó y ratificó el tratado, aunque, en una decisión polémica, la administración Pastrana optó por diferir su aplicación en Colombia por un período de siete años.

En toda América Latina, las anteriores políticas de amnistía están en cuestión. Las Cortes argentinas decidieron en 2002 que las amnistías previas, que cubrían ciertas violaciones de derechos humanos perpetradas por oficiales de las Fuerzas Militares durante el brutal régimen autoritario, que gobernó entre 1976 y 1983, ya no eran válidas a la luz del derecho internacional. De manera análoga, la Corte Interamericana de Derechos Humanos invalidó una amnistía similar en Perú. En este nuevo ambiente, la amnistía será más problemática que antes en Colombia. Los antagonistas políticos armados tendrán de abordar el tema de la amnistía en un contexto más amplio de rendición de cuentas y justicia. Esta nueva exigencia, en lugar de hacer de la paz una realidad más lejana, bien podría ser el componente clave para terminar con los ciclos de amnistía, rehabilitación y guerra que han definido la política colombiana durante más de cincuenta años.

Notas

- ¹ Esta ponencia es un capítulo de Timothy Wickham-Crowley y Susan Eckstein, eds., *What Justice? Whose Justice? Fighting for Fairness in Latin America*, Berkeley, University of California Press, 2003. La traducción al español fue realizada por Robin Hissong.
- ² El primer período estimuló la realización de estudios sobre La Violencia y la publicación de varios textos, hoy clásicos. Véase, por ejemplo, Guzmán Campos, Fals Borda y Umaña Luna (1980); Oquist (1978). Con relación al segundo, se

realizaron diferentes estudios sobre el Frente Nacional y la violencia; véase Leal (1984); Lara (1986); Alape (1985) y Hartlyn (1988). Por su parte, la última fase impulsó la realización de múltiples análisis, contradictorios entre sí en ocasiones. Las organizaciones de derechos humanos hicieron énfasis en la situación crítica por la que atravesaba este tema; al respecto, véase, por ejemplo, Comisión Andina de Juristas (1993); Human Rights Watch (1993) y (2000). Muchos autores norteamericanos dieron demasiado énfasis al papel del narcotráfico; véase Jordan (1999) o Bagley y Walker (1994). Finalmente, otros análisis se realizaron desde una perspectiva de política pública; véase al respecto Rabassa y Chalk (2001).

- ³ O'Donnell describe así el Estado de derecho: "En la medida en que la mayor parte de la legislación formalmente promulgada que existe en un territorio es producida y apoyada por el Estado, y en la medida en que las propias instituciones estatales deben actuar de acuerdo con normas legales, debemos reconocer (como los teóricos de Europa continental han sabido y los anglosajones han ignorado) que el sistema legal es una parte constitutiva del Estado. En este sentido, lo que yo llamo el 'Estado legal', es decir, la parte del Estado que se encarna en un sistema legal, penetra y da textura a la sociedad, suministrando un elemento de estabilidad a las relaciones sociales" (O'Donnell 1999: 313). Para este autor, en América Latina, el "Estado legal" es generalmente limitado o está ausente.
- ⁴ El Frente Nacional dividió el poder constitucionalmente en partes iguales entre los liberales y los conservadores en las ramas Ejecutiva, Legislativa y Judicial del gobierno, en los ámbitos nacional, regional y local, y prohibió la participación electoral de otros partidos. La presidencia se alternó cada cuatro años entre esos dos partidos, a partir de 1958. Aunque inicialmente fue diseñado para un período total de doce años, se extendió a dieciséis. Después de 1974, se permitió la participación de otros partidos, pero las reformas constitucionales dieron preferencia a los dos tradicionales, que continuaron marginando a otros. En última instancia, el Frente Nacional fue el marco dominante de gobierno hasta que se promulgó la Constitución de 1991.
- ⁵ Entre las principales repúblicas independientes se encuentran, además de Marquetalia, Río Chiquito (Cauca y Huila), El Pato (Cauquetá), Guayabero (Meta), Alto Sumapaz (Cundinamarca), Alto Ariari (Meta), El Duda (Meta). Para un recuento detallado de estas zonas, véase José Jairo González Arias (1992).
- ⁶ A pesar de la prohibición a candidatos de partidos diferentes a los tradicionales, en 1970 el ex presidente Gustavo Rojas Pinilla lanzó una campaña populista para la

presidencia. El 19 de abril, el avance del conteo de votos mostraba que Rojas iba triunfando sobre los candidatos oficiales. Las emisiones de radio y televisión fueron suspendidas y, cuando se reanudaron, Misael Pastrana había ganado la elección. El Movimiento 19 de Abril, o M-19, fue fundado por los seguidores descontentos de Rojas Pinilla, en conjunto con miembros disidentes de las FARC que querían crear un movimiento más urbano. Véase Ramiro Lucio (1989).

- ⁷ El Padre Camilo Torres, sociólogo, se unió al ELN en 1965, y murió en combate pocos meses después de reunirse con los guerrilleros en las montañas.
- ⁸ Si, en vez de hacerlo en números absolutos, se clasifican los niveles de violencia en cada departamento de acuerdo con el número de homicidios por cada 100.000 habitantes, emerge una tendencia adicional en la distribución regional de violencia: en los años noventa, la violencia se elevó en las nuevas zonas de colonización –conocidas en Colombia como ‘la frontera agrícola’– ubicadas generalmente al oriente de los Andes o en las regiones entre las cordilleras. Utilizando estos criterios, los departamentos creados más recientemente, tales como Guaviare, Casanare y Putumayo, se agregan a la lista de los más violentos. Guaviare y Putumayo son áreas de cultivo de coca. Casanare es una región productora de petróleo.
- ⁹ La continuidad de la violencia colombiana es subrayada de una manera más estremecedora a través de la vida de Manuel Marulanda Vélez, quien celebró sus 71 años en 2001, siendo líder del movimiento guerrillero más grande del país: las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Véase Alape, 1989.
- ¹⁰ Estas cifras ubican a Colombia entre los países más violentos del mundo, con una tasa per cápita de homicidios que en 2000, según la Organización Mundial de la Salud, sólo fue superada por El Salvador y Suráfrica.
- ¹¹ La relación causal entre la violencia política y el crimen puede observarse también en otros países. En Suráfrica y en El Salvador, la violencia realmente aumentó después de los acuerdos de paz logrados en los años noventa. La violencia política había debilitado el Estado legal. En ambos países, las tasas de crimen y violencia social se elevaron de manera importante en el período de postconflicto.
- ¹² Según una entrevista con el ex Fiscal General Alfonso Gómez Méndez, esta cifra parece haber mejorado al llegar el año 2000. No obstante, utilizando su propia metodología, registrando un aumento en los crímenes reportados, la tasa general

de impunidad todavía estaría aproximadamente en 91 por ciento (Gómez Méndez, 2000).

- ¹³ Entre los tratados internacionales ratificados y los subsecuentes ajustes al sistema judicial colombiano, están incluidos:
1. Los Convenios de Ginebra de 1949 y el Protocolo Adicional II de 1977.
 2. La Ley 424 de 1998, mediante la cual se ratifica la vigencia de todos los tratados internacionales firmados por Colombia.
 3. La reforma del Código Penal Militar de Colombia, que distingue las áreas de jurisdicción entre la justicia militar y la ordinaria.
 4. El pronunciamiento del Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, de 21 de julio de 2000, que establece la jurisdicción civil para violaciones de derechos humanos y crímenes cometidos por militares y policía por fuera de sus funciones legalmente establecidas.
 5. La reforma del Código Penal Colombiano, que introduce los crímenes de “desaparición forzada”, “desplazamiento forzado”, “genocidio” y “tortura”.
- ¹⁴ Otras instituciones judiciales creadas en la Constitución de 1991 son la Corte Constitucional, cuya misión es resolver conflictos relacionados con los derechos fundamentales, y el Consejo Superior de la Judicatura, destinado a vigilar el sistema de las Cortes. Esta Constitución estableció también el derecho de tutela, que dispone de un mecanismo innovador mediante el cual todo ciudadano que considere violados sus derechos constitucionales puede presentar una demanda ante cualquier juez en cualquier momento. No obstante estas reformas, el sistema de justicia opera de manera heterogénea e incompleta. A diez años de promulgada la Constitución, ni estas reformas ni las nuevas instituciones judiciales han logrado superar el débil y fragmentado Estado legal o detener el curso de la permanente agudización del conflicto armado. No ha disminuido la impunidad en los casos de crímenes políticos. Los actores estatales responsables de violación de derechos humanos no han sido acusados o responsabilizados, más allá de formas nominales. Así, muchos de los problemas que dieron lugar a las reformas mencionadas – como el acceso limitado a la justicia, las altas tasas de impunidad para todos los crímenes, las demoras y la congestión extrema en el sistema de Cortes, la detención excesivamente prolongada antes del juicio, la ineficiencia y la corrupción– quedaron sin abordar (investigación del autor, 2000, s.e.).

- ¹⁵ Por ejemplo, uno de los grupos de teatro político más importantes de Bogotá, La Candelaria, presentó reiteradamente *Guadalupe: años sin cuenta*, obra escrita por Santiago García y Arturo Alape, que ganó el conocido premio cubano *Casa de las Américas*, como mejor obra de teatro. La historia es el asesinato, en 1954, de Guadalupe Salcedo, líder de las guerrillas liberales de los Llanos Orientales. Salcedo fue asesinado luego de reunirse con líderes del gobierno en Bogotá y después de declarar su apoyo a los guerrilleros liberales que no entregaron sus armas. La ráfaga de asesinatos de guerrilleros amnistiados en los años ochenta y noventa siguió un guión similar.

Bibliografía

- Alape, Arturo, *La paz, la violencia: testigos de excepción*. Bogotá, Planeta, 1985.
- , *Las vidas de Pedro Antonio Marín, Manuel Marulanda Vélez, Tirofijo*, Bogotá, Editorial Planeta, 1989.
- Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, 2000, Bogotá, abril de 2000.
- Bagley, Bruce Michael y William O. Walker III, eds., *Drug Trafficking in the Americas*. New Brunswick, NJ, Transaction Publishers, 1994.
- Cañón M., Luis, *El patrón - vida y muerte de Pablo Escobar*, Bogotá, Planeta, 1994.
- Chernick, Marc, *Insurgency and Negotiations: Defining the Boundaries of the Political Regime in Colombia*. Ph.D. dissertation., Columbia University, 1991.
- , “The Paramilitarization of the War in Colombia” *NACLA Report on the Americas*. Vol XXXI, Núm. 5, marzo/abril 1998.
- , “Negotiating Peace amid Multiple Form of Violence: The Protracted Search for a Settlement to the Armed Conflicts in Colombia,” in Cynthia J. Arnson, ed., *Comparative Peace Processes in Latin America*. Washington y Stanford, CA: Woodrow Wilson y Stanford University Press, 1999, págs. 159-200.

- Chernick, Marc y Michael Jiménez, "Popular liberalism, Radical Democracy and Marxism: Leftist Politics in Contemporary Colombia," en Barry Carr y Steve Ellner, eds., *The Latin American Left* (Boulder: Westview y Latin American Bureau, 1993).
- CODHES (Consultoría para el Desplazamiento Forzado y los Derechos Humanos) y UNICEF Colombia, *Un país que huye: Desplazamiento y violencia en una nación fragmentada*, Bogotá, 1999.
- Comisión Andina de Juristas - Seccional Colombiana, *Sistema judicial y derechos humanos en Colombia*, Bogotá, 1990.
- , "Autores de atentados contra la vida por razones políticas," enero-septiembre, 1993.
- Comisión Colombiana de Juristas, Base de datos sobre la violencia política, 2000.
- Comisión de Superación de la Violencia, *Pacificar la paz*, Bogotá, CINEP, IEPRI, Comisión Andina de Juristas, 1992.
- Corporación Observatorio para la Paz, *Las verdaderas intenciones del ELN*, 2001, (s.e.).
- Echandía Castilla, Camilo, *El conflicto armado y las manifestaciones de violencia en las regiones de Colombia*, Bogotá, Presidencia de la República de Colombia, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 1999.
- Giraldo, Javier, *Colombia: The Genocidal Democracy*. Monroe, ME: Common Courage Press, 1996.
- Giraldo, Javier y Camargo, Santiago, "Paros y movimientos cívicos en Colombia", en Serie Controversia, núm. 128, Bogotá.
- Gómez Méndez, Alfonso, "Estamos doblegando la impunidad", en Cambio 14-21, agosto de 2000, núm. 373 (Colombia), págs. 26-27.
- González Arias, José Jairo, *El estigma de las Repúblicas Independientes 1955-1965*. Bogotá, CINEP, 1992.
- González Arias, José Jairo et al, *Conflictos Regionales Amazonia y Orinoquia*, Bogotá, IEPRI, FESCOL, 1998.

- Guerrero, Javier, *Los años del olvido - Boyacá y los orígenes de la Violencia*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, IEPRI, 1991.
- Gúzman Campos, Germán, Fals Borda, Orlando y Umaña Luna, Eduardo, *La violencia en Colombia*, ts. 1 y 2, Bogotá, Carlos Valencia Editores, 1980.
- Hayner, Priscilla B., "In Pursuit of Justice and Reconciliation: Contributions of Truth Telling" en Cynthia J. Arnson, ed., *Comparative Peace Processes in Latin America*, Washington y Stanford, CA: Woodrow Wilson y Stanford University Press, 1999, págs. 363-384.
- Hartlyn, Jonathan, *The Politics of Coalition Rule in Colombia*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988.
- Hernández, Milton, *Rojo y negro: aproximación a la historia del ELN*, Bogotá, Nueva Colombia, 1998.
- Human Rights Watch/ Americas, *State of War: Political Violence and Counterinsurgency in Colombia*, Nueva York, 1993.
- , *War without Quarter: Colombia and International Humanitarian Law*, Nueva York, 1998a.
- , *The Pinochet Precedent: How Victims Can Pursue Human Rights Criminals Abroad*, Nueva York, 1998b.
- , *Colombia - The Ties that Bind: Colombia and Military-Paramilitary Links*. Vol. 12, núm. 1 (B), febrero 2000.
- Jaramillo, Jaime et al, *Colonización, coca y guerrilla*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1986.
- Jordan, David C., *Drug Politics: Dirty Money and Democracies*, Norman, University of Oklahoma Press, 1999.
- Lara, Patricia, *Siembra vientos y recogerás tempestades: la historia del M-19, sus protagonistas y sus destinos*, Bogotá, Planeta Colombiana Editorial, 1986.
- Leal, Francisco, *Estado y política en Colombia*, Bogotá, Siglo XXI Editores de Colombia, 1984.

- Lucio, Ramiro, “Anapo y Anapo Socialista” en Gustavo Gallón Giraldo, comp., *Entre movimientos y caudillos - 50 años de bipartidismo, izquierda y alternativas populares en Colombia*, Bogotá, CINEP y CEREC, 1989, págs. 91-97.
- Marulanda V., Manuel, *Cuadernos de campaña*, Bogotá, Ediciones CEIS, sf.
- Medina Gallego, Carlos, *Autodefensas, paramilitares y narcotráfico en Colombia: Origen, desarrollo y consolidación. El caso Puerto Boyacá*, Bogotá, Editorial Documentos Periodísticos, 1990.
- , *ELN: una historia contada a dos voces*, Bogotá, Rodríguez Quito Editores, 1996.
- Medina Gallego, Carlos y Téllez Ardila, Mireya, *La violencia parainstitucional y parapolicial en Colombia*, Bogotá, Rodríguez Quito Editores, 1994, págs. 33-102.
- Molano, Alfredo, “Amnistía y violencia”, en *Controversia*, núm. 86-87, Bogotá, CINEP, 1978.
- , *Selva adentro: una historia oral de la colonización del Guaviare*, Bogotá, El Áncora Editores, 1987.
- Moser, Caroline, “Violence in Colombia: Building Sustainable Peace and Social Capital” en Andrés Solimano, ed., *Colombia: Essays on Conflict, Peace and Development*, Washington DC, The World Bank, 2000, págs. 9-77.
- O'Donnell, Guillermo, “Polyarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America: A Partial Conclusion” in Juan E. Mendez, Guillermo O'Donnell y Paulo Sergio Pinheiro, *The (un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, Notre Dame, University of Notre Dame, 1999, págs. 303-337.
- Oquist, Paul, *Violencia, conflicto y política en Colombia*, Bogotá, Instituto de Estudios Colombianos, 1978.
- Puyana, Alicia y Rosemary Thorp, *Colombia: Economía política de las expectativas petroleras*, Bogotá, Tercer Mundo, FLACSO/México, IEPRI, 1998.

- Rabassa, Angel y Peter Chalk, *Colombian Labyrinth: The Synergy of Drugs and Insurgency and Its Implication for Regional Stability*, Santa Mónica, Rand Corporation, 2001.
- República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, “Los costos económicos de la criminalidad y la violencia en Colombia” en *Archivos de Macroeconomía*, 10 de marzo de 1998.
- República de Colombia, Ministerio de Defensa, *Annual Human Rights and International Humanitarian Law Report 2000*, Bogotá, 2001.
- Reyes, Alejandro, “Compra de tierra por narcotraficantes”, en Francisco Thoumi et al, eds., *Drogas ilícitas en Colombia*, Bogotá, Ariel, PNUD, Ministerio de Justicia, Dirección Nacional de Estupefacientes, 1997, págs. 279-346.
- Rubio, Mauricio, *Un crimen sin sumario*, Bogotá, CEDE, Universidad de los Andes, 1996.
- Salazar, Alonso, *No nacimos pa’ semilla*, Bogotá, CINEP, 1990.
- Salazar, Alonso y Jaramillo, Ana María, *Medellín: Las subculturas del narcotráfico*, Bogotá, CINEP, 1992.
- Tilly, Charles, *From Mobilization to Revolution*, Nueva York, Random House, 1978.
- , “Revolutions and Collective Violence”, en Fred I. Greenstein y Nelson W. Polsby, eds. *Handbook of Political Science*. Vol 3. Reading, MA: Addison-Wesley Publishing Co., 1975, págs. 483-556.
- U.S. Department of State, *Country Report on Human Rights Practices 2000*, emitido en febrero de 2001.

Esta guerra no se gana a bala

Gustavo Gallón Giraldo

Director de la Comisión Colombiana de Juristas

“La guerra se gana a bala”, dijo hace escasos diez días un alto funcionario colombiano. Si lo hubiera dicho el comandante de las fuerzas militares o la ministra de Defensa no habría llamado mucho la atención. Quizás, tampoco, si lo hubiera dicho el director del DAS o el gerente de Indumil. Mucho menos habría resultado extraña esa frase en boca del “Mono Jojoy” o de cualquier jefe paramilitar. Pero, quien dijo eso fue ni más ni menos que el responsable de asegurar que se investigue judicialmente a quienes dan bala en el país, para que haya siquiera algo de justicia: el Fiscal General de la Nación.

Con ese modo de pensar, no es difícil entender por qué estamos como estamos en Colombia. Y tampoco es difícil imaginar cómo vamos a estar en los años que vienen. Porque esa mentalidad revelada por el Fiscal General de la Nación, que no es formalmente funcionario del Gobierno pero que sintoniza admirablemente con el Ejecutivo, parece ser la que inspira las políticas de seguridad y derechos humanos de la nueva administración.

Bala es lo que ha habido en la historia del país. Por eso, ya en 1980 había cien personas muertas al año por razones políticas, lo cual constituía entonces una cifra considerablemente alta y una situación extremadamente grave. Hoy en día, el número de personas muertas y desaparecidas por razones sociopolíticas se acerca a las 8.000 cada año. Así, pues, cada día mueren o son desaparecidas aproximadamente veinte personas en Colombia. Es una situación atroz. Cinco de esas personas (el 25 por ciento) son muertas en

combate, e incluyen tanto a combatientes como a civiles víctimas del fuego cruzado. Las quince personas restantes no mueren en combate: son asesinadas en la calle, en su casa o en su trabajo¹.

Aproximadamente el 85 por ciento de estas víctimas, en los casos en que hay autor conocido, es atribuido a presuntos agentes estatales y grupos paramilitares: el 3 por ciento por perpetración directa a cargo de servidores públicos y el 82 por ciento por omisión o apoyo a las violaciones cometidas presuntamente por grupos paramilitares. A las guerrillas se atribuye la presunta autoría del 15 por ciento de estos crímenes.

El desplazamiento forzado de personas también ha adquirido dimensiones alarmantes. Más de 2'700.000 personas se encuentran en esa situación hoy en el país. En el año 1996, 180.000 personas fueron desplazadas forzosamente. El año pasado, 2001, el número de desplazados fue el doble: 360.000. Es decir que diariamente están siendo obligadas a desplazarse aproximadamente 1.000 personas. Sin duda es una enorme tragedia. Más de la mitad de estas personas desplazadas son mujeres cabeza de familia. Más de la mitad son, también, población infantil, niñas y niños. Y más de la mitad de todas ellas son afrocolombianos, población negra, cuyos derechos son de los más desconocidos en nuestro suelo. Un poco más del 60 por ciento de los casos de desplazamiento se atribuye presuntamente a acciones de grupos paramilitares y de agentes estatales. Por su parte, alrededor del 40 por ciento de los casos se debe presuntamente a acciones de las guerrillas.

Desde los gobiernos anteriores, la política pública de atención al desplazamiento ha tenido graves vacíos y limitaciones preocupantes que se mantienen durante el presente gobierno. Los aspectos más débiles son la prevención de los desplazamientos y la protección de la población desplazada o en riesgo de desplazamiento, lo cual se evidencia en el incremento y la expansión del fenómeno. El Sistema de Alertas Tempranas no ha tenido una cobertura nacional ni ha generado una respuesta eficaz por parte de las autoridades y de la Fuerza Pública en cuanto a protección se refiere. La política no ha logrado trascender la respuesta limitada a la fase de emergencia, con una precaria cobertura. El Estado no ha propiciado medidas duraderas para lograr la estabilización socioeconómica de la población desplazada, ni las

condiciones básicas para el retorno voluntario en condiciones de seguridad y dignidad, ni las alternativas de reubicación.

El secuestro también ha aumentado considerablemente en el país. Hoy en día se producen más o menos nueve secuestros diarios, para un total de alrededor de 3.000 secuestros al año. Hace cinco años eran aproximadamente 1.500. Cerca del 60 por ciento de los secuestros se atribuye presuntamente a grupos guerrilleros. Los grupos paramilitares también están secuestrando, en una proporción, presuntamente, del 10 por ciento de los casos. Algo más del 30 por ciento restante se atribuye a delincuencia común, en casos en los cuales con frecuencia aparecen comprometidos agentes estatales en servicio o en retiro, y en ocasiones funcionarios encargados oficialmente de prevenir y perseguir el delito de secuestro.

Bienes civiles y pueblos enteros son destruidos, casi a diario, en medio del conflicto armado y en abierta violación del Derecho Internacional Humanitario. La violencia común también se ha agravado en las últimas décadas. De 10.000 homicidios al año en 1990, el país pasó a 20.000 al año en 1990. Hoy en día hay cerca de 30.000 homicidios al año.

Así, pues, la receta de dar bala para ganar esta guerra no es novedosa. Pero, tampoco ha sido victoriosa, pues lo único que ha logrado es convertir a Colombia en un populoso e infinito cementerio, porque la bala trae más bala. A pesar de su evidente fracaso, esa vieja y gastada receta se ha puesto de moda ahora, que ha sido elegido como presidente el candidato que propuso el tema de la seguridad como la bandera de su campaña y de su gobierno.

No es que hubiera sacado muchos votos: en realidad, obtuvo menos que Pastrana. Innegablemente, ganó las elecciones, en las que alcanzó el 53 por ciento de los sufragios. Pero no debe pasarse por alto que esa cifra no representa siquiera el 25 por ciento del electorado potencial del país. Más del 75 por ciento de las colombianas y los colombianos en capacidad de votar no respaldaron la propuesta de privilegiar la seguridad como el principal de los problemas que debería tratar el nuevo gobierno. Y quienes sí la respaldaron no expresaron por ello su preferencia por la fórmula de dar bala que el Fiscal nos ha revelado. Algunos sí, por supuesto, son partidarios de eso y mucho más, y ansían incluso que nos invadan los gringos “para que arre-

glen esta vaina”. Pero la mayoría no. La mayoría de votantes del nuevo presidente lo respaldó porque vio en él a la antítesis de Pastrana y de su frustrante proceso de conversaciones de paz, que se mantuvo durante tres años y medio sin producir resultados, en medio del incremento exorbitante de la violencia y del abuso descarado de la zona de distensión por parte de las FARC.

El fracaso de dicho proceso era previsible desde el principio, en la medida en que el gobierno no lo sustentó en una política seria de derechos humanos que lo llevara a enfrentar decididamente el paramilitarismo y la impunidad y a exigir a las FARC un mínimo de respeto al Derecho Internacional Humanitario como contrapartida a la zona de distensión. No fue ése el tipo de paz negociada que hace cuatro años habían respaldado 10 millones de votantes. Por eso, ahora, 5 millones de electores reaccionaron contra esa burla a los anhelos de paz para exigirle al Estado, con justa razón, la protección de sus derechos. Algunos ni siquiera votaron por eso, sino que lo hicieron ante todo en contra de Serpa, que se ha ganado la antipatía visceral de un sector del electorado.

A pesar de eso, el nuevo gobierno parece haber interpretado su victoria electoral del 53 por ciento en primera vuelta como un cheque en blanco para impulsar una política de seguridad a cualquier costo. Es decir, para dar más bala, como dice el Fiscal. Y para acabar con las instituciones que impiden que se dé más bala; así como con las que castigan a los que den bala abusando de sus funciones estatales; y también con las que han sido creadas para que el Estado dé derechos, en vez de bala, a la población colombiana.

Así, el programa estrella en materia de seguridad es el de la conformación de la red de informantes, que ha sido complementado ahora con la peligrosa figura de los soldados campesinos. No se sabe muy bien en qué consiste la red de informantes, ni cuántos son éstos. Según algunos voceros del gobierno, serían 100 mil personas. Otros dicen que un millón. Y hay quienes afirman que el propósito es hacer entrar a la red a 40 millones de colombianos, es decir, a casi la totalidad de la población. Inicialmente se anunció que estarían armados, y luego se ha dicho, increíblemente, que su única

arma serían unos teléfonos. Curiosamente, lo mismo se dijo de las Convivir cuando se propuso su creación en 1994. Resultó que estaban armadas hasta los dientes, como lo tuvo que reconocer ante la Corte Constitucional en 1997 el Superintendente de Vigilancia y Seguridad Privada, encargado de supervisarlas, quien también tuvo que admitir allí mismo que su oficina no estaba, ni había estado nunca, en capacidad de ejercer control sobre esas bandas. Por eso, la Corte declaró inconstitucional la norma que oscuramente les permitía utilizar armas de uso privativo de las Fuerzas Militares. Con la red de informantes puede pasar lo mismo.

Y con los soldados campesinos, también. Distintos funcionarios y funcionarias del gobierno se han enredado tratando de explicar qué harían con las armas estos soldados de medio tiempo en su otra media jornada como campesinos. Que se las llevarían para su casa, dicen unos, que las dejarían en el cuartel, dicen otros, que no tendrían armas de fuego sino machetes, han alcanzado a ballucear algunos más. Como si la gente fuera boba y se tragara estos cuentos. Como si no hubiera habido suficiente experiencia en el país, y fuera del país, que enseña que juntar a civiles con la Fuerza Pública, para la realización de acciones militares (llámeseles de inteligencia, de información o de combate), conduce inexorablemente al paramilitarismo. Por ello, ya desde el 18 de abril de este año, la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de Naciones Unidas, la señora Mary Robinson, advirtió, desde Ginebra, al presentar su informe sobre Colombia ante la Comisión de Derechos Humanos, que:

Aún más preocupante es el hecho de que un importante segmento de la sociedad ve, hoy en día, al paramilitarismo como una opción legítima y que algunos candidatos políticos parecen tolerar las actividades paramilitares, tal como lo demuestra la propuesta presentada por uno de los principales candidatos de armar a un millón de civiles. La comunidad internacional debe repudiar cualquier intento de involucrar a la población civil en el conflicto o cualquier otra expresión de apoyo a la violencia.

Y, para no ir muy lejos, este fin de semana tuvimos una demostración, en caliente, del grado de inseguridad al que conduce este tipo de ocurrencias supuestamente orientadas a brindar más seguridad a los habitantes. Vein-

tiún personas fueron arbitrariamente privadas de su libertad por las fuerzas militares en Ovejas (Sucre), en una operación en la que los soldados fueron agarrando a todo el que era señalado por una mujer con el rostro cubierto, que supuestamente había desertado de la guerrilla. No hizo falta orden judicial, como lo exige la Constitución; y los militares actuaron como investigadores judiciales, contrariamente también a lo que la Constitución claramente dispone. Pero esos inconvenientes constitucionales ya no van a ser problema para impedir que en todo el país se haga lo que el Ejército hizo en Ovejas sin ninguna vergüenza.

Con el estado de conmoción interior, que acaba de ser decretado, se autorizará precisamente, entre otras cosas, que se capture una gran cantidad de gente sin orden judicial. Además, el gobierno no ha ocultado su intención de reformar la Constitución para resucitar el antiguo régimen de estado de sitio, de tal forma que esa gente capturada sin orden judicial pueda ser legalmente interrogada por el Ejército en los cuarteles militares, y para que el estado de sitio dure indefinidamente y no esté controlado por la Corte Constitucional. Es decir, para que se pueda dar bala sin que nadie moleste.

Lo curioso es que la bala que el Gobierno quiere dar está dirigida, sobre todo, contra la población civil, y por eso la obsesión de capturarla sin orden judicial. Por el contrario, y a pesar de existir orden judicial contra combatientes, no se les captura. Más aún, parece que a algunos de ellos no se les quiere capturar. De otra forma no se entiende por qué se ofrecen recompensas a favor de quien informe el paradero de jefes guerrilleros, mientras que no se ofrece lo mismo en relación con jefes paramilitares. Esas recompensas maniqueas fueron decididas por el anterior gobierno, y han sido mantenidas tal cual por el nuevo.

Es que, en realidad, el nuevo gobierno es la continuación natural del anterior. Poco a poco salen a la luz pública elementos que así lo confirman. El más evidente, por estos días, es la decisión tomada por mutuo acuerdo entre ellos dos para invocar el artículo 124 del Estatuto de Roma, en el momento de ratificarlo el pasado 5 de agosto, de tal manera que los crímenes de guerra cometidos en Colombia no puedan ser investigados ni juzgados por la Corte Penal Internacional. Fue un acuerdo que ambos gobiernos guar-

daron en secreto durante casi un mes y que nunca discutieron con la población colombiana ni con el Congreso. Sencillamente decidieron, a puerta cerrada, que ése era “un gesto generoso [y] bondadoso de parte del gobierno saliente y del gobierno entrante” para dejar una “ventana abierta” a un eventual proceso de paz, como lo reveló oficialmente ayer el Alto Comisionado de Paz². Sin duda es ésa una explicación muy tierna y conmovedora. Lo cierto es, sin embargo, que equivale a autorizar que en Colombia se continúen cometiendo impunemente crímenes de guerra durante los próximos siete años.

Porque lo cierto es que es muy remota la probabilidad de se juzguen dentro del país dichos crímenes, y las violaciones de derechos humanos en general. A pesar de esfuerzos valiosos realizados por la Fiscalía General de la Nación en años anteriores, la impunidad en materia de violaciones de derechos humanos es casi del ciento por ciento. Se trata de una impunidad acumulada durante las últimas décadas y que, por supuesto, se ha agravado en la medida en que ha aumentado considerablemente el número de violaciones.

La magnitud de la impunidad puede apreciarse muy claramente en relación con el desplazamiento forzado de personas. A pesar de su tipificación como delito, incorporado en el artículo 284 del nuevo Código Penal, lo cual constituye en abstracto un avance hacia la lucha contra la impunidad, en la práctica solamente se conoce una investigación sobre este delito por parte de la Fiscalía. Así lo dieron a conocer hace un mes el ACNUR y la Red de Solidaridad Social³.

Muchos investigadores judiciales o jueces han sido asesinados, o amenazados y obligados a salir del país, por violadores de derechos humanos o del Derecho Internacional Humanitario. La Unidad de Derechos Humanos, que había sido creada en la Fiscalía para fortalecer la acción en este campo, está perdiendo su especificidad a raíz de extrañas innovaciones introducidas en el último año. Por ello, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la señora Mary Robinson, en su ya mencionado informe sobre Colombia, presentado el pasado 18 de abril ante la Comisión de Derechos Humanos, llamó la atención específicamente sobre este tema y dijo que:

El informe reitera las preocupaciones que he expresado anteriormente sobre la administración de justicia y la impunidad. El problema más serio, en este campo, está ejemplificado en el reciente cambio de política institucional en la Fiscalía General de la Nación, el cual ha provocado el debilitamiento de la independencia de sus investigadores cuando investigan casos de violaciones de derechos humanos en las que están involucrados agentes del Estado⁴.

Queda el consuelo de saber que esta impunidad no se debe fundamentalmente a falta de recursos, o a falta de eficiencia o de capacidad de las instituciones, que también inciden en el fenómeno, por supuesto. Parece que se debe, ante todo, a que la prioridad es ganar esta guerra a punta de bala. Por eso mismo, no deberá causar extrañeza que el gobierno colombiano acepte la indecorosa propuesta hecha por el gobierno de Estados Unidos de celebrar un convenio mediante el cual se comprometa a no enviar a la Corte Penal Internacional a estadounidenses que cometan crímenes en Colombia.

Se trata de una propuesta que tergiversa el artículo 98 del Estatuto de Roma, el cual permite la celebración de acuerdos entre Estados partes para enviar a su país de origen a los extranjeros que cometan delitos en otro país, de tal forma que sean juzgados allí, antes de que la Corte Penal Internacional ejerza su competencia. Ese artículo es desarrollo del principio de complementariedad que inspira al Estatuto de Roma, es decir, de la idea de que la Corte Penal Internacional es complementaria y no rival de las jurisdicciones nacionales. Se orienta, por consiguiente, a reforzar el compromiso de los Estados partes de hacer justicia en relación con los crímenes de genocidio, de lesa humanidad y de guerra. La propuesta de Estados Unidos, por el contrario, que no es parte del Estatuto de Roma, se orienta a garantizar la impunidad. O sea que si el gobierno acepta esa propuesta, estará, de hecho, autorizando que los estadounidenses puedan cometer esos crímenes en nuestro país.

Además de mantener o aumentar la impunidad, el gobierno ha propuesto eliminar las Personerías municipales, lo cual pone en peligro las posibilidades de acceso a la justicia y de atención de las víctimas de violaciones de derechos humanos y de la población desplazada. Las Personerías juegan un

papel importante para el acceso a la justicia, cuando un ciudadano considera violados sus derechos fundamentales⁵ y para el acceso a la atención de la población desplazada, como entidad del Sistema Único de Registro de Población Desplazada habilitada para recibir declaraciones de personas desplazadas⁶, específicamente en cuanto a su derecho a la posesión⁷ y, también, como punto de información local⁸. Además, las Personerías participan en el Grupo de Atención a los Desplazados por la Violencia, como está previsto en la Resolución 113 del 6 de febrero de 1998 de la Defensoría del Pueblo.

El gobierno también ha anunciado la intención de acabar con la Defensoría del Pueblo o de fusionarla con la Procuraduría. La Defensoría del Pueblo fue definida por la Constitución como la institución del Estado encargada de promover los derechos humanos. Para que éstos efectivamente puedan ser ejercidos por el conjunto de la población, las actividades de la Defensoría están relacionadas con la protección, para lo cual la prevención de los factores que puedan amenazarlos es fundamental. En relación con el desplazamiento forzado, específicamente, tiene además funciones de divulgación y promoción del Derecho Internacional Humanitario, como las asignadas por la Ley 387⁹, y los defensores regionales tienen la responsabilidad de participar en las labores de prevención del desplazamiento¹⁰.

La acción de tutela¹¹ también se encuentra en peligro, según la intención, anunciada por el Ministro del Interior, de reformarla para que no tutele derechos económicos y sociales. Ese proyecto viola el principio de justicia-bilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Además, se debe tener en cuenta que, ante la falta de implementación por parte del Estado de la extensa normatividad existente en cuanto a la atención a la población desplazada, las personas desplazadas han tenido que ejercitar la acción de tutela como último recurso para exigir el cumplimiento de las obligaciones estatales. Importantes sentencias de la Corte Constitucional sobre acciones de tutela han permitido a personas desplazadas que se les reconozcan sus derechos, y específicamente los económicos, los sociales y los culturales¹².

La decisiva acción de la Corte en la protección de las personas desplazadas por la violencia es tan sólo uno de los múltiples ejemplos que ponen en evidencia el papel esencial de la Corte Constitucional en el reconocimiento

de los derechos humanos. Por eso, también es motivo de preocupación la intención anunciada por miembros del gobierno de restringir la competencia de esta institución o de convertirla en una simple sala de la Corte Suprema de Justicia.

Además de todo lo anterior, cabría mencionar otras iniciativas que el nuevo gobierno ha ido dejando conocer y que concretan la mentalidad de arreglar las cosas a bala. Allí se inscriben ideas como la aparente supresión del servicio militar obligatorio para hacerlo extensivo a las mujeres bajo la forma de un servicio social obligatorio con formación militar; la ley de seguridad que reemplazará a la que fue declarada inconstitucional en abril de este año, y el estatuto antiterrorista que la complementará; un proyecto de ley que cursa en el Congreso y que atenta contra la libertad de prensa; otro proyecto que también cursa en el Congreso, orientado a controlar a las organizaciones no gubernamentales, so pretexto de regular la cooperación internacional.

Todo este conjunto de medidas, y muchas otras más, que constituyen, tanto por vías activas como pasivas, la política de seguridad del gobierno, son entendidas por éste mismo como su política de derechos humanos. La obsesión de dar bala es tal que ha conducido a la osadía de imaginársela como la realización de los derechos humanos. Por supuesto que una política de seguridad bien concebida tiene una estrecha relación con los derechos humanos. Es más, la seguridad democrática tiene que estar basada en los derechos humanos como fin y como medio. Es decir, tiene que tener por norte, por objetivo, la protección de los derechos de todas las personas, y no el beneficio de unos cuantos en perjuicio de otros. Y la seguridad tiene que garantizarse mediante herramientas respetuosas de los derechos humanos. De lo contrario, en vez de proporcionarse seguridad, lo que se genera es más inseguridad.

Los elementos de la política del gobierno que aquí se han mencionado distan mucho de cumplir esos requisitos. No están diseñados para hacer frente a todos los factores de inseguridad, como son, además de las guerrillas, los agentes estatales violadores de derechos humanos, los grupos paramilitares y los delincuentes comunes. No se orientan, por lo tanto, a proteger los

derechos de todas las personas. Antes, por el contrario, ponen en peligro los derechos de muchas de ellas a través del estímulo que dan a la realización de acciones violentas por parte de civiles y militares y a través de la supresión de garantías, así como de recursos y de instituciones para hacerlas efectivas. Pero aun si la política de seguridad no tuviera esos graves defectos, y pudiera calificarse con justeza como una política de seguridad democrática, no es aceptable que se reduzca a ello la política de derechos humanos.

En vez de restringir o eliminar los mecanismos constitucionales y legales para la realización de los derechos, una política de derechos humanos debería orientarse a fortalecerlos. Debería implicar, además, una decidida lucha contra la impunidad y contra el paramilitarismo, además de un compromiso serio de poner en práctica las restantes recomendaciones internacionales en la materia. Y debería ser integral, de tal manera que, además de los derechos civiles y políticos, previera programas para garantizar al menos el disfrute de los más elementales derechos económicos, sociales y culturales.

Al respecto, uno de los grandes obstáculos para el disfrute de los derechos humanos en Colombia continúa siendo la inequidad en la distribución de la riqueza. El 20 por ciento de los hogares más ricos concentra el 52 por ciento de los ingresos, mientras que el 60 por ciento de la población se encuentra por debajo de la línea de pobreza¹³. A su vez, la población que se encuentra por debajo de la línea de indigencia ha aumentado en los últimos diez años del 20 al 23 por ciento¹⁴.

Dentro de la “extrema inequidad e injusticia social prevaleciente en Colombia”, como la calificó el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas¹⁵, la situación de la población campesina es alarmante. Aproximadamente 8 millones de habitantes rurales (el 69 por ciento de dicha población) están por debajo de la línea de pobreza, de los cuales más de 4 millones están en condiciones de indigencia¹⁶. La tierra está concentrada en pocas manos, al punto que aproximadamente el 2 por ciento de los propietarios poseen el 53 por ciento de la tierra¹⁷.

La inequidad y la injusticia afectan particularmente a aquellos sectores de la población históricamente discriminados. Las mujeres, por ejemplo, constituyen cerca del 52 por ciento de la población total del país y representan el

54 por ciento de la población pobre¹⁸. El hecho de que el 80 por ciento de la población afrodescendiente en Colombia viva en extrema pobreza¹⁹ es una grave muestra de la segregación racial y la marginalización en la que se encuentran las minorías étnicas.

El real y efectivo disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales es una posibilidad cada vez más lejana para gran parte de la población del país. El índice de desempleo, que hace diez años era del 11 por ciento, hoy asciende al 16 por ciento²⁰, cifra oficial que es virtual, si se tienen en cuenta el subempleo y el empleo disfrazado; el nivel de cobertura del sistema de salud en el año 2000 fue del 53 por ciento de la población total, cifra que implica la reducción de 4,6 puntos porcentuales respecto de 1997²¹. La Defensoría del Pueblo ha señalado que cerca de tres millones de menores en edad escolar están por fuera del sistema educativo, lo que significa un 21,5 por ciento del total de la población infantil²².

En materia de desplazamiento forzado interno, específicamente, el Estado tiene obligaciones de prevención, protección y atención para brindar soluciones duraderas a las víctimas del desplazamiento, como lo establecen los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (los cuales hacen parte del Bloque de Constitucionalidad del ordenamiento jurídico colombiano²³), la Ley 387 de 1997²⁴ y la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Preocupan las declaraciones de miembros del gobierno que restringen el fenómeno del desplazamiento forzado a un problema de orden público y que lo desconocen, así, como una violación múltiple, masiva y continua de los derechos fundamentales de los colombianos²⁵. Se debe procurar que se acoja esta última noción y que se reconozca la crisis humanitaria que representan el incremento del desplazamiento y la dramática situación en la cual se encuentra la población afectada. Para ello es necesario poner en marcha, sin dilación, medidas eficaces para enfrentar las causas profundas del desplazamiento. Tales acciones integrales están condicionadas a que exista una real voluntad política del Estado y también a que se destinen los recursos adecuados para el efecto. Sin embargo, el gobierno ha expresado que “no hay recursos suficientes para atender el problema”²⁶, pues la prioridad está enfocada en la seguridad y el fortalecimiento de la Fuerza Pública.

La respuesta estatal al desplazamiento forzado no puede estar sujeta al manejo del conflicto armado, tanto en momentos de negociaciones de paz como en los que no las haya. Tampoco la estrategia militar desarrollada con el fin de “vencer por las armas” puede justificar desplazamientos forzados. En este sentido, las fumigaciones que hacen parte del Plan Colombia son un elemento más de las causas del desplazamiento forzado. Las declaraciones del Presidente de la República y de la Ministra de Defensa acerca de la intensificación de las fumigaciones²⁷ hacen temer un crecimiento de los desplazamientos de campesinos, que son convertidos así en enemigos, cuando muchas veces no tienen alternativas viables que les permitan no dedicarse a los cultivos ilícitos.

El Estado colombiano debe implementar, sin dilación, acciones eficaces para prevenir el desplazamiento y garantizar la protección y la atención integral a las personas desplazadas, de conformidad con los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, formulados por el Representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre personas internamente desplazadas. Y mientras persista el conflicto, debe además tomar medidas para proteger a la población desplazada o en riesgo de desplazamiento, y específicamente en cuanto se refiere a la posesión de la tierra para todos y en particular para las comunidades indígenas y afrocolombianas.

Además de hacer frente a los inmensos retos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, y más específicamente en materia de desplazamiento, una política de derechos humanos debería estar relacionada con una política de búsqueda de la paz negociada. Sin desconocer la necesidad de utilizar medidas de fuerza para enfrentar el conflicto armado interno, nunca se debe renunciar al propósito de celebrar acuerdos humanitarios con los grupos alzados en armas para reducir, por esa vía, los rigores de la guerra en relación especialmente con la población civil, como tampoco a la perspectiva de lograr la paz por la vía de la negociación. Nada indica que lo anterior haga parte de la actual agenda gubernamental.

Más que ganar la guerra a bala, se requiere, entonces, ganarla a través de la justicia y de la realización de los derechos. Por esa vía, combinada obviamente con acciones de fuerza escrupulosamente respetuosas de la pobla-

ción civil, la guerra se terminará por sustracción de materia. De lo contrario, por el camino que vamos, se le está echando más leña al fuego, se están generando incesantemente mayores motivos de confrontación y se está involucrando a más matones en la barbarie. La población colombiana y la comunidad internacional, que en la última década han tomado conciencia de la gravedad y complejidad de la situación, así como de la decisiva importancia de la realización de los derechos y el fortalecimiento de la democracia para enfrentar esta aguda crisis, tienen así el reto de perseverar en ese valioso convencimiento, superando las incertidumbres y dudas que actualmente se interponen a ello. Esta guerra no se gana a bala. Se gana haciendo justicia, garantizando derechos y construyendo democracia.

Notas

- ¹ Los datos citados aquí y en las dos páginas siguientes corresponden a información procesada por la Comisión Colombiana de Juristas, con base en: denuncias recibidas directamente, seguimiento de prensa, el Banco de Datos del CINEP y Justicia y Paz, la Policía Nacional, el Programa Gubernamental de Protección de la Libertad Personal, la Fundación País Libre y la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, CODHES, entre otras fuentes. Véase Comisión Colombiana de Juristas, *Colombia, derechos humanos y derecho humanitario: 1995*, Bogotá, 1996; Comisión Colombiana de Juristas, *Colombia, derechos humanos y derecho humanitario: 1996*, Bogotá, 1997; Comisión Colombiana de Juristas, *Panorama de derechos humanos y derecho humanitario en Colombia. Informe de avance: abril a septiembre de 2000*, Bogotá, 2001; Comisión Colombiana de Juristas, *Panorama de derechos humanos y derecho humanitario en Colombia. Informe de avance: octubre de 2000 a marzo de 2001*, Bogotá, 2002; Comisión Colombiana de Juristas, *Colombia, derechos humanos y derecho humanitario: 1997 - 2001*, Bogotá, 2002 (en prensa).
- ² “Salvedad se mantiene: Gobierno”, en *El Tiempo*, septiembre 4 de 2002, págs. 1-1 y 1-11.
- ³ ACNUR y Red de Solidaridad Social, “Balance de la política de atención al desplazamiento forzado en Colombia 1999-2002”, Bogotá, 6 de agosto de 2002, pág. 19.
- ⁴ Además de la señora Robinson, tres relatores manifestaron, a través de sus informes, preocupación por la actual administración de la Fiscalía General: la

Relatora Especial sobre Violencia contra la Mujer (doc. E/CN.4/2002/83, Add.3, párr. 16 a 21), el Relator Especial sobre Independencia de Jueces y Abogados (doc. E/CN.4/2002/72, párr. 27 a 36) y la Representante Especial del Secretario General sobre Defensores de Derechos Humanos (doc. E/CN.4/2002/106/Add.2, párr. 195 a 200).

- ⁵ Ley 03 del 3 de enero de 1990 por la cual se modifica y adiciona el Título VII del Código de Régimen Municipal y se dictan otras disposiciones, artículo 4: “Recibir las quejas y reclamos que cualquier individuo o institución le hagan llegar, referentes a la violación por parte de funcionarios del Estado, o por agentes ajenos al Gobierno, de los derechos civiles o políticos y de las garantías sociales”.
- ⁶ Ley 387 del 18 de julio de 1997, artículo 32.
- ⁷ Ley 387 del 18 de julio de 1997, artículo 27: “*De la perturbación de la posesión.* La perturbación de la posesión o abandono del bien mueble o inmueble, con motivo de una situación de violencia que obliga al desplazamiento forzado del poseedor, no interrumpirá el término de prescripción a su favor. El poseedor interrumpido en el ejercicio de su derecho informará del hecho del desplazamiento a la Personería Municipal, Defensoría del Pueblo, Procuraduría Agraria, o a cualquier entidad del Ministerio Público”.
- ⁸ Ley 387 del 18 de julio de 1997, artículo 12.
- ⁹ Ley 387 del 18 de julio de 1997, artículos 14 y 19.
- ¹⁰ Resolución 113/98, “por la cual se conforma el grupo de atención a los desplazados por la violencia y se le asignan funciones”. Artículo 5: “son funciones especiales de los defensores regionales (...) para el cumplimiento de los objetivos señalados en la Ley 387/97 y en la presente resolución, las siguientes: (...) 2. Participar en las labores de prevención del fenómeno del desplazamiento forzado por la violencia (...)”.
- ¹¹ Artículo 86 de la Constitución Política de 1991.
- ¹² Corte Constitucional, Sentencia T – 1635/00. Caso: acción de tutela incoada por el Defensor del Pueblo, Regional Bogotá, contra la Red de Solidaridad Social. Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). En este caso, la Corte Constitucional recuerda al Estado su responsabilidad en conceder a la población desplazada que ha tomado la sede del CICR la protección de manera integral y la atención de las necesidades de alimentación, vestuario y salud de los desplazados, además de la educación de los menores.

- ¹³ El coeficiente de concentración del ingreso Gini pasó de 0,54 en 1980 a 0,566 en 1999, ubicándose por encima del promedio latinoamericano. Departamento Nacional de Planeación, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Misión Social, *Informe de Desarrollo Humano para Colombia, 2000*, Bogotá, pág. 45.
- ¹⁴ Contraloría General de la República, www.contrloriagen.gov.co
- ¹⁵ ONU, Comité sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, E/C.12/1/Add.74, 30 de noviembre de 2001, párrafos 8 y 29.
- ¹⁶ Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA), www.incora.gov.co
- ¹⁷ Contraloría General de la República, www.contrloriagen.gov.co
- ¹⁸ Departamento Nacional de Planeación, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Misión Social, *Informe de desarrollo humano para Colombia, versión preliminar*, Bogotá, mimeo, año 2000, pág. 228.
- ¹⁹ Vicepresidencia de la República de Colombia, Programa Presidencial de los Derechos Humanos, Observatorio de los Derechos Humanos en Colombia, boletín núm. 22, Bogotá, mayo de 2002, pág. 7.
- ²⁰ Departamento Nacional de Planeación (DNP), www.dnp.gov.co.
- ²¹ Departamento Nacional de Planeación (DNP), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Misión Social, *Informe de Desarrollo Humano para Colombia*, versión preliminar, mimeo, Bogotá, pág. 135. Defensoría del Pueblo, Bitácora informativa 1999-2000, Bogotá, mayo de 2000, pág. 187.
- ²² *Ibidem*.
- ²³ De conformidad con la sentencia de la Corte Constitucional T-327/01 del 26 de marzo de 2001.
- ²⁴ Ley 387/97, artículo 3: “Es responsabilidad del Estado colombiano formular las políticas y adoptar las medidas para la prevención del desplazamiento forzado, la atención, protección y consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia”.
- ²⁵ Corte Constitucional, Sentencia SU – 1150/00, 30 de agosto de 2000.
- ²⁶ El Colombiano, 18 de agosto de 2002.
- ²⁷ “Gobierno de Álvaro Uribe inicia pruebas de fumigación con glifosato fortalecido”, en El Tiempo, 26 de agosto de 2002, www.eltiempo.com.

Pactos sociales en el departamento del Putumayo, Colombia, 2000-2002

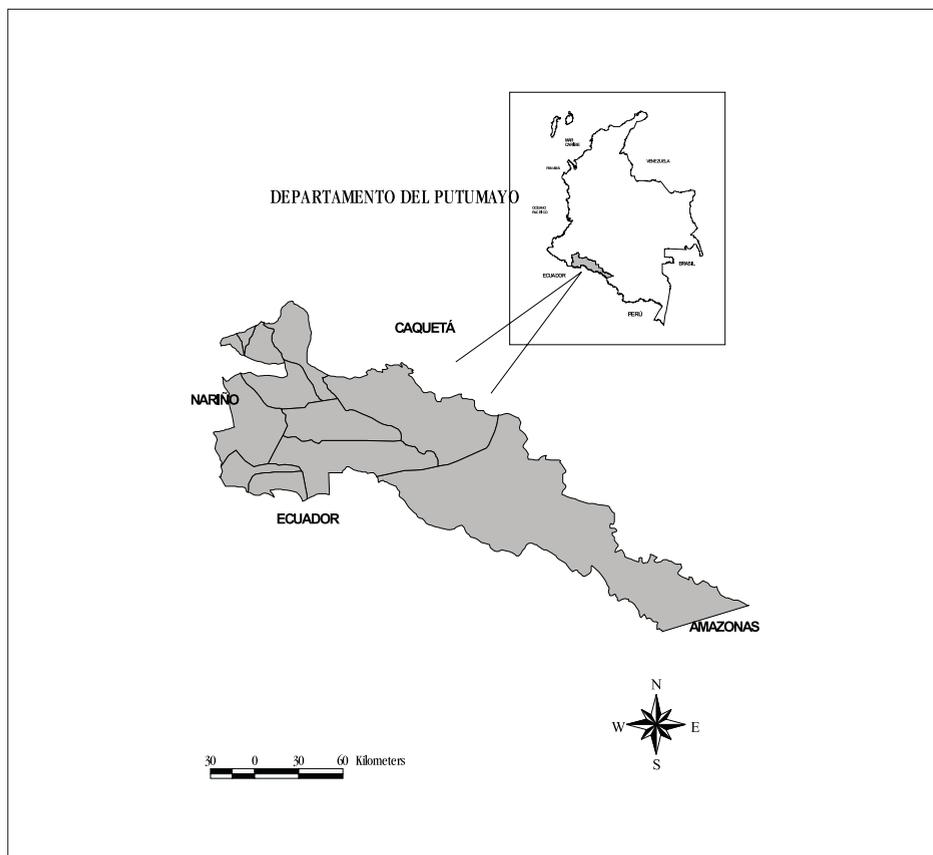
Edér Jair Sánchez Zambrano
Asociación Departamental de Usuarios
Campesinos del Putumayo - ANUC

Antecedentes

En 1996 se firmó en Orito, Putumayo, un pacto social regional que incluía a nueve municipios y que fue fruto de una marcha o movilización campesina, promovida por más de 40.000 campesinos –pequeños cultivadores de coca– en protesta por el reinicio de la fumigación aérea y forzada como mecanismo para acabar los cultivos de coca. En esta marcha se reconoció al campesino como interlocutor válido de negociación ante el Gobierno, y quedó claro que el problema de los cultivos de coca es social y no delin cuencial.

Se propuso un plan de desarrollo departamental a diez años, el cual establecía como prioridades la electrificación, las vías, la afiliación al sistema de salud, la construcción de escuelas, la construcción de puestos de salud, el apoyo a proyectos productivos, el fortalecimiento de las organizaciones sociales, aunque el cuello de botella del plan eran los cultivos alternativos, la comercialización de productos y la transferencia de tecnología.

Sin embargo, un monitoreo realizado año por año entre 1996 y 2000, muestra que el Gobierno nacional no cumplió ni siquiera en un treinta por ciento con la inversión social acordada en el pacto. Un ejemplo es el de la electrificación. A la fecha ésta no ha llegado a dos municipios (Puerto Leguísimo y San Miguel) de los trece que tiene el departamento, y en estos últimos no hay electrificación rural en nueve municipios cultivadores de coca.



Pactos sociales de erradicación voluntaria

Año 2000 –Plan Colombia–

En su primera visita al Putumayo, realizada el 25 de julio de 2000, Gonzalo de Francisco, Consejero Presidencial para la Seguridad Ciudadana, advirtió que en los meses siguientes se iniciarían las fumigaciones aéreas para erradicar de manera forzada los cultivos de coca del departamento, en el marco de la política antidrogas de Estados Unidos.

Frente a este mensaje, los más de mil campesinos asistentes, provenientes de los nueve municipios, en especial los de Puerto Asís, representados por el Consejo Municipal de Desarrollo Rural, CMDR, y la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos, ANUC, Putumayo, propusieron, con el aval

del entonces Gobernador del departamento y de los 13 alcaldes municipales, aceptar la propuesta de erradicación voluntaria, manual y gradual de los cultivos de uso ilícito –coca–, como una alternativa para evitar la fumigación. Esta alternativa requería como mínimo tres años para mostrar resultados en un 50 por ciento, y un plazo máximo de diez años para acabar con el 100 por ciento de los cultivos de coca.

Todo lo anterior estaba sujeto a que el Gobierno nacional hiciera la inversión social necesaria para el desarrollo regional, con base en el pacto de Orito, firmado en 1996 entre los campesinos y el Gobierno central, pero esto nunca cumplió.

A continuación, los campesinos representantes de los nueve municipios cultivadores de coca se desplazaron a sus veredas a socializar la propuesta, e hicieron firmar una carta de intención donde manifestaban de manera definitiva que no sembrarían más coca y que sustituirían la que tenían en aquel momento.

Entre los meses de agosto y septiembre de 2000 se firmaron las cartas de intención, pero el primer pacto sólo se firmó el 2 de diciembre del mismo año. En este punto es necesario mencionar dos hechos importantes que incidieron en el proceso de los pactos sociales de erradicación: por una parte, el paro armado declarado por la guerrilla de las FARC, que duró tres meses –septiembre a diciembre de 2001–, y por otra, el inicio de las fumigaciones el 22 de diciembre de 2000 que se prolongaron hasta el 7 enero del 2001.

Menciono lo anterior para que se comprenda cómo estos dos hechos empujaron a la población a firmar los pactos sin tener un conocimiento real de la dimensión y el alcance de los mismos, pues la urgencia consistía en detener la fumigaciones. Es decir, ante el panorama desolador, cruzado por la crisis humanitaria que se vivía, los campesinos fueron casi “chantajeados” por el Gobierno nacional para que aceptaran la firma de los pactos, reduciendo sustancialmente el contenido, el tiempo y el monto económico de los pactos.

Es así como el Gobierno nacional no aceptó los tres años (el primero para fortalecer la organización y las asociaciones, el segundo para definir la se-

guridad alimentaria, y el tercero para priorizar los proyectos productivos y complementarios de mediano y largo plazo) ni, mucho menos, los incentivos o subsidios mensuales en insumos (\$300.000 a \$400.000 por familia – alrededor de US\$140–).

Así, redujo a un año el tiempo para erradicar los cultivos de coca y limitó los recursos para seguridad alimentaria a 2 millones de pesos anuales –US\$900– en insumos.

De esta política improvisada del Gobierno nacional también se desprendieron otros elementos negativos que, lejos de aportar al desarrollo regional, vienen afectando a los campesinos del Putumayo: el carácter individual y no regional ni asociativo, elementos que no obedecen a una política de Estado; no se reconoce al campesino como interlocutor válido para concertar, y se entiende el problema de la coca como delincencial, atacando al eslabón más débil –el pequeño cultivador– y no a la comercialización y ni al consumo.

¿Qué es el pacto social?

Es un acuerdo entre los campesinos y el Gobierno nacional, departamental y municipal, en el que los campesinos se comprometen a erradicar voluntariamente los cultivos y sustituirlos por cultivos lícitos, mientras el Gobierno se compromete a hacer inversión social, de la siguiente forma:

- 1- Proyectos de seguridad alimentaria (hasta 2 millones de pesos en insumos).
- 2- Proyectos productivos de mediano y largo plazo.
- 3- Proyectos veredales complementarios o de infraestructura. (no se contemplan los proyectos regionales).
- 4- Capacitación y asistencia técnica permanente.
- 5- Organización y capacitación de los campesinos para la administración y el manejo de recursos por las Asociaciones Campesinas que se conformen.
- 6- Control social, veeduría de carácter veredal, nacional e internacional.

Compromiso general

- 1- Definir un Plan de Desarrollo Alternativo orientado a superar las condiciones que permitieron la aparición de los cultivos de coca.
- 2- Propiciar entre la comunidad y el Estado, las condiciones sociales, económicas, productivas, comerciales y de infraestructura que garanticen las bases del desarrollo local.

Duración:

- ◆ Tres meses para la organización de la asociación.
- ◆ Tres meses para la planificación de seguridad alimentaria e identificación de proyectos productivos y complementarios o de infraestructura, a mediano y largo plazo.
- ◆ Seis meses para entrega de insumos.
- ◆ Terminado el año de seguridad alimentaria, los campesinos deberán erradicar manualmente los cultivos de coca.

¿Qué no se ha cumplido del pacto?

- 1- Sin haberse cumplido el año, y aunque el compromiso del Gobierno nacional era no fumigar, se continuó fumigando no sólo cultivos de coca, sino también cultivos lícitos, muchos de los cuales eran financiados por el mismo Gobierno.
- 2- El Gobierno nacional no ha querido aceptar la veeduría internacional, a pesar de la voluntad expresada por países amigos.
- 3- No se ha hecho entrega del total de los insumos (2 millones de pesos).
- 4- No existen los proyectos productivos ni complementarios a mediano y largo plazo.
- 5- No hay estudios de mercadeo y comercialización de excedentes.
- 6- No se ha resuelto el problema de titulación de terrenos baldíos, ni el de la tenencia de tierra.
- 7- No hay programas para las personas “raspadoras de coca”.

- 8- No existe asistencia técnica ni transferencia de tecnología.
- 9- No existe un estudio de suelos que permita definir la vocación de los mismos.
- 10- No existe cartografía que permita ubicar exactamente los cultivos de coca, ni un plan de manejo ambiental, como lo ordena la ley, en el evento de que haya fumigaciones.
- 11- La voluntad de implantar un programa de erradicación temprana.

¿Qué argumenta el Gobierno a través de las ONG operadoras de pactos, para justificar el incumplimiento?

- 1- El problema de orden público por la alta presencia de actores armados (guerrilla y autodefensas), a pesar de que su incidencia en el proceso ha sido marginal.
- 2- La tramitología para la designación de recursos económicos.
- 3- El incremento de los cultivos de coca.

¿Qué proponemos los campesinos?

- 1- Ajustar los pactos para que éstos sean participativos, integrales, sostenibles y equitativos, como inicialmente se había propuesto, en especial haciendo un solo pacto regional, que retome los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, el plan de desarrollo departamental y el Acuerdo de Orito, y que conlleve a la asociación de las 37.000 familias cultivadoras de coca.
- 2- Concretar de inmediato la veeduría internacional.
- 3- Que se reconozca a los campesinos como interlocutores válidos para la concertación.
- 4- Que el problema de la coca sea reconocido como problema social y económico y no delincencial ni de orden público.
- 5- Que la sustitución de cultivos sea una política de Estado y no de Gobierno.
- 6- Que se fortalezca la organización campesina.

- 7- Que los recursos de cooperación internacional lleguen directamente a las organizaciones de productores, asociaciones de campesinos de la región o juntas de acción comunal.

Reflexiones finales

- La fumigación por aspersión no acaba ni erradica los cultivos de coca, sino que los desplaza a otras regiones de Colombia o, incluso, a otros países andinos.
- Fumigar los cultivos de los campesinos –pequeños cultivadores de coca– da lugar a que éstos pasen de la pobreza a la miseria; se está atacando el eslabón más débil y menos rentable de la cadena de producción de cocaína.
- La crisis humanitaria generada por este proceso de erradicación forzada, además de agudizar el conflicto, difícilmente puede ser superada, en la medida en que deja un desplazamiento forzado cuya dimensión no ha podido o no ha querido ser asumida por el Gobierno nacional.
- Un problema de más de 30 años no puede ser resuelto con incremento del pie de fuerza, ni empujando a los campesinos a que talen más selva o engrosen los cordones de miseria de las grandes ciudades, o terminen haciendo parte de los grupos armados al margen de la ley. Por el contrario, se resuelve entendiendo y asumiendo las verdaderas causas que llevaron a fortalecer los cultivos de uso ilícito en el departamento.
- Finalmente, el sistema de producción de la cocaína sólo se romperá cuando los países consumidores, como Estados Unidos y los países europeos, entiendan que su responsabilidad en la problemática es mayor en la medida en que en sus ciudadanos están los altos índices de demanda.
- Resolver un fenómeno de carácter mundial a costa de la población campesina de Colombia, y especialmente del Putumayo, es tan perverso como la guerra misma.

Desplazamiento forzado, conflicto y ciudadanía democrática

Marco Alberto Romero
Profesor del Departamento de Ciencia Política,
Universidad Nacional de Colombia
Directivo de CODHES, Consultoría para
los Derechos Humanos y el Desplazamiento

*El grado extremo de la exclusión es el exterminio;
el grado extremo de la desigualdad es la esclavitud.*
(Boaventura dos Santos)

Introducción

Las características del desplazamiento forzado interno en Colombia muestran, de manera cruda, la realidad de la guerra que vive el país y develan el carácter meramente formal, desigual y en muchos casos ficticio de los derechos ciudadanos. Como tragedia humanitaria, el desplazamiento es uno de los indicadores más elocuentes de las dinámicas de reproducción y reestructuración de un conflicto armado y social, con profundo arraigo histórico y sin posibilidades de solución por las vías de la fuerza.

Luego de la crisis de los procesos de paz emprendidos por el gobierno del presidente Andrés Pastrana Arango y los grupos insurgentes, importantes sectores institucionales y sociales se hallan hoy comprometidos con el despliegue de una estrategia que subordina las posibilidades de una solución por las vías del diálogo y la negociación a los resultados de lo que se ha denominado la “política de seguridad democrática”¹, no obstante la poca probabilidad de alcanzar soluciones estables por las vías de la fuerza. El eje de esta política de seguridad es, sin lugar a dudas, la hipótesis del fortalecimiento de la capacidad militar del Estado, con la perspectiva de dotarlo de

una posibilidad efectiva de disuasión militar que conduzca a la derrota estratégica de los rebeldes.

Según este planteamiento triunfante en las elecciones de 2002, que llevaron al poder al presidente Álvaro Uribe Vélez, la prioridad del país es la solución de las dinámicas de violencia, las cuales son presentadas como el problema principal, e incluso como la causa última de la recesión económica, el narcotráfico, la crisis social y la crisis humanitaria. En consecuencia, las necesidades de reforma política y, en general, las cuestiones que el país ha reconocido como los motivos de conflicto –y que, por lo tanto, han sido incorporadas a los diálogos entre gobierno e insurgencia desde las rondas de Caracas y Tlaxcala como “agenda común”– pasan a un segundo plano y su solución se subordina a las prioridades del nuevo modelo de gobernabilidad.

Esta posición del gobierno significa que la solución a estas cuestiones queda sujeta a que existan condiciones para resolverlas “en democracia” o, en el mejor de los casos, a partir de las políticas del Estado, siempre y cuando no contradigan las exigencias económicas, las necesidades de uso de la fuerza y las alianzas políticas que las soportan.

Así las cosas, es indudable que el país va a estar sometido a un pulso bélico que va a producir reestructuraciones en las dinámicas tradicionales del conflicto armado, en las que la violencia y la violación de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario tenderán a incrementarse. Cualquier observador puede avizorar las consecuencias de la nueva situación, cuya característica predominante es la confianza que tanto el gobierno como la insurgencia depositan en sus acumulados y sus nuevas capacidades militares, así como el impacto que tiene la perspectiva de ampliar la vinculación de la población civil a la guerra y el recorte de las garantías democráticas que se anuncian en ese contexto. En el mismo sentido, es previsible que el abandono del camino de las reformas estructurales, y la consecuente desviación de la atención sobre los complejos problemas sociales del país, producirá una nueva serie de conflictos sociales, con los problemas que ello implica en términos humanitarios y políticos.

Ante este panorama que se avecina, este ensayo pretende, fundamentalmente, estructurar una serie de preguntas sobre la relación entre conflicto y

desplazamiento forzado, para luego discutir el sentido, el horizonte y las consecuencias de las políticas de seguridad anunciadas por el nuevo gobierno en relación con el conflicto, la paz y los derechos humanos. Antes, sin embargo, en atención al carácter estratégico que ocupan las nociones de *seguridad* y *democracia* en el discurso del gobierno sobre el conflicto y la paz, se hará una discusión preliminar sobre el alcance moderno del concepto de *ciudadanía*, hoy banalizado y sometido a una serie de usos que pretenden justificar lógicas de guerra en tanto discurso de poder.

Finalmente, y aunque hoy suene discordante ante el estado de la opinión, este ensayo se inscribe en la perspectiva de la paz negociada como la única oportunidad de desarrollar los procesos de transformación democrática de la sociedad colombiana. En medio de tantos conflictos, en los últimos años se han producido importantes procesos de construcción democrática –y sin duda seguirán desarrollándose–, pero, como lo muestra la coyuntura actual, esos procesos encuentran límites complejos en las dinámicas de una guerra irregular, máxime si la política del Estado se orienta por la perspectiva de retrotraer al país a la situación anterior a la Carta Política de 1991, a nombre de la necesidad de enfrentar la guerra y especialmente del presupuesto según el cual las garantías democráticas son un obstáculo para ganarla.

I. Ciudadanía, Estado y sociedad

La aproximación al problema de la ciudadanía es muy importante para el debate actual sobre la relación entre seguridad y democracia, especialmente porque proporciona una clave para caracterizar el tipo de Estado y de democracia que realmente existen en Colombia.

Infortunadamente, es habitual que las discusiones sobre ciudadanía giren en torno a conceptos normativos que presuponen, por vía formal, la existencia de los derechos y la soberanía democrática del Estado. Pero, justamente por eso, la aproximación al problema de la ciudadanía debe hacerse enfocándolo no desde la dimensión de la racionalidad formal sino desde su dimensión cultural, histórica y política. Si el debate sobre las significaciones de la ciudadanía constituye un campo de conflicto, es muy importante destacar dos dimensiones relevantes. De un lado, la de la crítica y los desarro-

llos contemporáneos de este debate a nivel filosófico y teórico, y de otro, los contenidos históricos de la ciudadanía en una sociedad concreta como la colombiana, en la que la vigencia integral de los derechos sigue siendo un programa utópico y en la que la propia construcción del Estado-nación expresa limitaciones estructurales.

Perder de vista esta doble perspectiva torna inútil el debate sobre las significaciones y los sentidos del ser ciudadano, los cuales, si bien recogen el legado histórico de la lucha contra la arbitrariedad y el autoritarismo, también adquieren, con frecuencia, el carácter de herramienta demagógica invocada para justificar la injusticia y para reclamar deberes concretos a cambio de derechos abstractos. Disociar, por ejemplo, seguridad y democracia, presentando la seguridad como precondition y no como atributo de la democracia, es decir, postular la idea de la seguridad a cualquier precio, o como valor por el cual se deben sacrificar los derechos y las libertades, sitúa la discusión dentro de las fronteras del autoritarismo. Igual ocurre cuando, en el otro extremo del debate, se pretende disociar el reclamo y la reivindicación de derechos del reconocimiento de cualquier forma de legitimidad del Estado. En los dos casos, estamos ante una negación de cualquier concepto moderno de ciudadanía.

De allí la insistencia en discutir los alcances que las tradiciones políticas modernas le asignan al concepto de ciudadanía, así como su desarrollo en la historia concreta de la sociedad colombiana.

En el plano teórico del debate contemporáneo sobre ciudadanía, el rasgo clave es la afirmación de una perspectiva socio-histórica desde la cual se propone superar los enfoques exclusivamente ideológicos, específicamente la afirmación de los desarrollos que establecen un diálogo crítico en relación con las dimensiones del poder, la economía y la cultura, las cuales aparecen disociadas en los enfoques constitucionales clásicos.

David Held hace una muy buena síntesis de este debate, en el cual se pueden distinguir algunos rasgos y problemas básicos que ayudan a ubicar el problema que nos interesa:

En primer lugar, carece de sentido un concepto ahistórico, que ignore la tensión entre ciudadanía y clase social en la sociedad capitalista moderna.

En segundo lugar, es imposible disociar los procesos de formación de ciudadanía como atributo social sin dar cuenta de su papel constitutivo del poder del Estado moderno, de lo cual se desprende el juego contradictorio entre legitimidad del poder del Estado y complejización de los atributos de ciudadanía en tanto autonomía. En tercer lugar, existen nuevas problemáticas: de un lado, el desafío de las teorías del poder y los movimientos sociales frente a las nociones de Estado y clase social, y de otro lado, las redefiniciones que los procesos de globalización imponen sobre los sentidos de ciudadanía pensados desde la perspectiva del Estado-nación.

En términos generales, el concepto de ciudadanía remite formalmente a la pertenencia a una “comunidad” política ante la que se reclama un principio de reciprocidad, que se expresa en la exigencia de derechos y la aceptación de deberes. Sin embargo, la idea de comunidad política implica preguntas complejas, pero, ante todo, la de quién debe participar y en qué cuestiones de la sociedad debe hacerlo. Para el liberalismo clásico, por ejemplo, la cuestión de la ciudadanía es un problema de salida del estado de naturaleza e ingreso a la comunidad política para proteger su libertad frente a la autoridad y frente a los demás individuos, con lo cual se limita al máximo la órbita de la ciudadanía y de la participación, por lo menos hasta la emergencia del liberalismo democrático de la soberanía popular. Por el contrario, la economía política y los enfoques de ciencia política oponen a estas lecturas filosóficas una mirada que busca explicar el surgimiento histórico de la ciudadanía democrática en estrecha relación con los procesos de formación del poder del Estado y la sociedad capitalista moderna.

La discusión de los tres niveles propuestos se puede asumir a partir de los trabajos de Thomas Marshall, Anthony Giddens y David Held².

El modelo de Marshall se fundamenta en los siguientes postulados:

- ◆ La ciudadanía implica, en términos generales, plena pertenencia a una comunidad, en el sentido de participación de los individuos en la determinación de las condiciones de su propia asociación. Como tal, se materializa en un *status* que garantiza a los individuos iguales derechos y deberes, libertades y restricciones, y poderes y responsabilidades, aunque no existe un principio universal que permita determinar su alcance.

- ◆ La distinción entre el concepto de ciudadanía como problema teórico o como dimensión histórica. En tanto concepto, remite a la condición de pertenencia a una comunidad y a las dimensiones objeto de derechos y deberes dentro de esa comunidad, es decir, a los contenidos de la participación y de la pertenencia, a los cuales se asocia una dimensión de igualdad. Como situación histórica, la ciudadanía está asociada al conflicto social que se halla en la base de su origen, el cual es definitivo para la configuración de sus diversos contenidos; pero la ciudadanía es también fuerza histórica, ya sea como aspiración o como práctica.
- ◆ Como experiencia histórica, la ciudadanía expresa un conflicto entre, de un lado, la lucha por la igualdad en las diferentes dimensiones de la participación, por el enriquecimiento cualitativo del alcance del concepto y por la expansión cuantitativa de su práctica, y del otro, la condición social de los sujetos en cada sociedad concreta, pero especialmente en la sociedad capitalista, la cual introduce una dimensión estructural de la desigualdad por razones de propiedad, economía, etcétera. La ciudadanía expresa, entonces, una pugna por la igualdad, en una situación histórica de desigualdad que aspira a afectar y que efectivamente afecta a partir de las condiciones históricas del conflicto social y de la lucha política de los diferentes grupos sociales por sus derechos.
- ◆ Clase, condición social y ciudadanía son principios opuestos de organización social, en tanto la profundización de las diferencias de clase genera iniquidad, erosionando y limitando la capacidad de la ciudadanía para crear formas de acceso a los recursos escasos, así como la participación en las instituciones que determinan el empleo y la distribución de los recursos. Por consiguiente, este conflicto sugiere e implica, en ciertas condiciones históricas, que los contenidos de la ciudadanía democrática conllevan la limitación de las desigualdades de clase. Así, en Marshall, la ciudadanía es una fuerza que, donde se desarrolla, tiende a remodelar históricamente el sistema de clases por medio del reconocimiento exitoso de los derechos democráticos. De este modo, la relación contractual del mercado es desafiada por el *status* político, y el imperio de las fuerzas del mercado está enfrentado por las necesidades de la justicia social.

- ◆ Marshall ofrece como ilustración de sus tesis el desarrollo histórico del movimiento de ciudadanía en Inglaterra, destacando dos tensiones básicas: en primer lugar, la manera como los derechos civiles fueron conquistados por la burguesía contra el poder absoluto y el orden feudal, pero, a su vez, el modo en que éstos se convirtieron en un apoyo importante, en la plataforma para la conquista de nuevos derechos políticos. En segundo lugar, el proceso mediante el cual los derechos políticos se convirtieron en la herramienta fundamental de los trabajadores, organizados en sindicatos y partidos políticos, para alcanzar nuevas conquistas sociales y económicas, esta vez en contradicción con los intereses del capital. A juicio de Marshall, este proceso es el resultado de una larga e irregular pero persistente tendencia hacia la expansión de los derechos de ciudadanía (civiles, políticos y sociales).
- ◆ Esta mirada optimista, aunque no evolucionista, sobre las posibilidades del progreso de las reformas sociales democráticas enfrenta críticas diversas, pero abre un camino interesante para la discusión del problema de la ciudadanía desde la perspectiva del análisis histórico, sin desconocer las desigualdades propias de las sociedades de mercado. Por ejemplo, del enfoque marshalliano no resulta evidente que la tensión entre el movimiento por la ciudadanía y las iniquidades propias de la sociedad de clases se resuelva inexorablemente contra el capitalismo. Tampoco surge de allí una hipótesis sólida sobre cuáles serían los límites de esa ciudadanía en el caso de un eventual triunfo político de los trabajadores, es decir, no puede dar cuenta de la famosa contradicción de los Estados de bienestar en sociedades capitalistas, en las cuales el límite del bienestar puede ser el de la ganancia del capital o la ruptura de este “pacto liberal entre una clase obrera que no hizo la revolución y una burguesía que no pudo derrotar a la clase obrera”, al decir de Wallerstein.

Sin embargo, la principal crítica a Marshall proviene de Giddens, para quien la ciudadanía es impensable por fuera de la relación con los procesos de construcción estatal.

Antony Giddens comparte, en términos generales, la idea de una teoría de la ciudadanía estrechamente asociada al proceso histórico de construcción

de la sociedad capitalista, es decir que parte de la relación clase-ciudadanía como eje central del análisis. Sin embargo, critica la ausencia de una teoría convincente de las relaciones entre los procesos de lucha y conquista de los derechos modernos de ciudadanía y el proceso de formación y expansión de los Estados nacionales, que son el lugar de construcción cultural y material de la comunidad política y de la ciudadanía.

Básicamente, Giddens afirma el carácter histórico de estos procesos. La lucha contra las jerarquías en su forma feudal tradicional, la lucha contra la desigualdad del mercado y la lucha contra la injusticia social, perpetuada por las instituciones estatales, son expresiones de complejos equilibrios de fuerzas sociales y políticas que están en el origen de las formas históricas de la ciudadanía. En este sentido, antes que hacer una clasificación de los derechos según etapas, es preciso analizar la trayectoria histórica que tienen estos procesos y entender que las distintas categorías de derechos ciudadanos (civiles, políticos, sociales, etcétera) se deberían entender como áreas específicas de disputa o conflicto, cuyo desarrollo sólo se puede explicar en términos histórico-sociales.

Los derechos ciudadanos fueron conquistados —y en general siempre lo son— por medio de la lucha política y favorecieron a las clases populares sólo en coyunturas históricas precisas. Además, el equilibrio entre la clase y la ciudadanía, como fuerzas del siglo XX en los Estados de bienestar, no tiene necesariamente un futuro estable, ya que éstas pueden ser revertidas, tal como ocurrió desde los años ochenta con el movimiento de la nueva derecha, que, con el argumento de controlar los excesos de la democracia, postuló el neoliberalismo, además del recorte del Estado sobrecargado, con el argumento de favorecer la gobernabilidad.

El proceso político, por demás, es complejo y debe dar cuenta, más allá de la tensión de clase, del papel decisivo que han jugado los movimientos nacionalistas en la construcción de sentidos de pertenencia comunitaria y de la aspiración de que todos los miembros de la nación lleguen a ser integrantes plenos e iguales de la comunidad.

El punto nodal del argumento de Giddens es, sin embargo, la relación entre soberanía estatal y ciudadanía: la formación de los Estados nacionales como

sistemas de gobierno se caracterizó, en un primer momento, por la impronta de la coerción y el recurso a formas directas de dominación de la sociedad. En las situaciones históricas clásicas (como en el caso de Inglaterra), esta dominación adquirió progresivamente un sentido de control de la población en términos de dominación cultural y legitimación, con lo cual se construyeron nuevas formas de relación política.

Sin embargo, el Estado moderno, animado por el sentimiento nacionalista y por criterios contractualistas de legitimación, empieza paulatinamente a fomentar o a reconocer la identidad de los dominados como miembros de una comunidad política de derechos y deberes, cuyas fronteras internas se construyen desde las categorías formales de libertad e igualdad. Es en este punto donde surge la ciudadanía moderna como producto de la expansión de la dominación indirecta del Estado, por la vía del consenso, con una proyección que históricamente trasciende el mismo discurso filosófico del liberalismo.

La idea de ciudadanía moderna plantea no la aceptación a secas del monopolio de la dominación, sino *un campo conflictivo de reciprocidad entre gobernantes y gobernados*, capaz de crear oportunidades para que los grupos subordinados influyan en las autoridades y especialmente en las condiciones de pertenencia a la comunidad política y en la consecuente construcción de los sentidos concretos de la ciudadanía (política, social, cultural). En esta lucha, que redefine el papel mismo del Estado, el conflicto de clases juega un papel central y afecta decisivamente el curso de las grandes reformas institucionales.

Siguiendo el relato de Marshall sobre el movimiento de ciudadanía en Inglaterra, se puede recrear el debate en función de la relación de ese movimiento con el proceso de construcción estatal. En un primer momento histórico, el conflicto de la burguesía contra los privilegios feudales conduce a la progresiva y relativa separación del Estado y la economía como dos esferas que actúan de forma estrechamente interrelacionada.

De un lado, entonces, se produce la formación de una esfera “privada”, entendida como organización privada de la actividad económica —el campo del mercado capitalista—, y del otro, la formación de una esfera de dominio “público”, gobernada por los principios de la libertad frente a la ley y la

participación social en la formación de las decisiones del Estado. De este modo, los derechos civiles y políticos burgueses habrían surgido de esta división y, como tales, se habrían constituido en un camino para liberar a la economía y, más ampliamente, a la sociedad civil del dominio directo del Estado absolutista, así como para separar la órbita de control político del ciudadano (el Estado representativo moderno) sobre los asuntos “públicos”, a favor de un proceso de trabajo en el que el trabajador aparece subordinado, es decir, en el que la ciudadanía no tiene cabida en el ámbito de las relaciones propias de la producción.

Pero en este segundo momento, el conflicto del proletariado y los demás sectores sociales contra el monopolio del poder de la burguesía en la esfera económica “privada”, y con la influencia sobre el poder “público”, da lugar a la formación del orden del bienestar, uno de cuyos fundamentos es el moderno Estado interventor como garante de los derechos sociales, económicos y culturales.

Por esta vía, el análisis de Giddens plantea la relación entre Estado y ciudadanía como una tensión histórica cuyos contenidos están sujetos a lo que Habermas llama el “principio de legitimidad”. En efecto, según éste, los ámbitos, las fronteras y los alcances concretos de la ciudadanía no pueden entenderse como un supuesto esencialista, sino como un proceso en el cual la soberanía del poder del Estado —o, si se quiere, el monopolio del uso legítimo de la dominación— está indisolublemente ligada a la legitimidad, entendida como derechos efectivos de ciudadanía como posibilidad de poder frente al Estado y no simplemente como ritual electoral.

Es en este aspecto en el que se sitúa el debate contemporáneo con el neoliberalismo. En efecto, los neoliberales clásicos proponen una lectura evolucionista y naturalista de la sociedad, en la cual la tarea del Estado es la preservación absoluta de la libertad individual, con el argumento de que sólo en competencia la sociedad puede hallar las mejores soluciones a sus problemas. Así, de esta premisa se concluye que toda exigencia de ciudadanía que vaya más allá de las libertades civiles, y en especial si confronta la libertad económica y la propiedad privada, se convierte en una sobrecarga para el Estado, en una restricción a la libertad.

De modo que lo que en Giddens y en Marshall se considera un enriquecimiento histórico del sentido de ciudadanía es, en el pensamiento neoliberal, por el contrario, una tragedia que lleva a la sociedad a limitar por vía democrática sus propias posibilidades de desarrollo.

Antes de continuar, conviene extraer una conclusión provisional: el debate sobre ciudadanía no puede desligarse del proceso de formación del Estado, pero de esto no se puede colegir que todo Estado conlleva una garantía de ciudadanía, ni que todo Estado de derecho es un Estado democrático, y menos un Estado social de derecho. Ciertamente, la exigencia radical de un Estado democrático es un concepto de ciudadanía basado en la capacidad de enfrentar los problemas estructurales que reproducen las asimetrías de poder, las profundas desigualdades sociales de la economía y la autonomía para el reclamo democrático de nuevos y progresivos contenidos de ciudadanía.

Desde este punto de vista, el neoliberalismo es un fundamentalismo anti-ciudadano y el autoritarismo es una negación, a nombre de la soberanía del Estado, de la relación de dominación que conlleva su existencia, así como de la autonomía social. Por el contrario, la ciudadanía debe ser entendida de modo relacional y como una expresión de poder de la sociedad, que, si bien concede formas de autoridad al Estado, lo hace a partir de una exigencia de legitimidad concreta, traducida en derechos reales y no solamente formales. De otro modo es impensable cualquier teoría de la democracia moderna.

Pero, más allá de la tríada ciudadanía, Estado-nación, capitalismo, surgen nuevos problemas que deben ser abordados. David Held señala algunos de los desafíos no resueltos –aunque, sin duda, quedan muchos más por absolver si se discute el problema desde las teorías del poder o desde los enfoques como el de Pierre Bourdieu, que discuten la relación entre ciudadanía y cultura–:

- ◆ La relación entre ciudadanía y clase social es importante, pero no da cuenta de los diferentes movimientos sociales históricos que construyen nuevas formas de derechos que no se explican satisfactoriamente por los conflictos de clase.

Los movimientos de género, por ejemplo, reivindican la superación de las relaciones de poder asociadas a la diferenciación sexual, aunque este tipo de discriminación sea más difícil de llevar para las mujeres trabajadoras o desempleadas, las cuales deben sumar ésta a otras iniquidades y exclusiones.

Los movimientos ambientalistas, por su parte, construyen sus identidades a partir de la crítica de la relación antropocéntrica que liberales y socialistas han construido con sus revoluciones y reclaman la necesidad de ampliar la eticidad humana al replanteamiento de las relaciones destructivas entre sociedad y naturaleza, ya sea en función de las nuevas generaciones o en función del replanteamiento de la ecuación *acumulación = riqueza*.

Los movimientos étnicos, a su vez, luchan contra la dominación y la segregación, desde la afirmación de la defensa de su cultura, ya sea a nivel local, nacional o global, y reclaman el reconocimiento de sus atributos culturales históricos frente a las trampas de una ciudadanía universalista o de formas de nacionalismo homogeneizantes.

Por último, los movimientos nacionalistas no afirman sus identidades y sus luchas en la relación de clase, pero constituyen disputas importantes que dan lugar a diversos contenidos históricos de ciudadanía.

En otras palabras, el problema de la ciudadanía es multidimensional y, si bien existen relaciones entre estas dimensiones, también existen campos de conflicto que no se explicarían por el conflicto de clase. Pero, sin duda, este enriquecimiento en la consideración de la vida social va en la dirección de exigir mayores contenidos de ciudadanía social, cultural y política, y no en el camino neoliberal.

- ◆ La separación de una esfera autónoma para la economía capitalista crea y produce asimetrías masivas de ingresos, poder y riqueza. Pero, a su vez, crea una esfera para la disputa y el ejercicio de los derechos políticos, que no se puede analizar simplemente como una dimensión formal. Esta complejidad se deriva especialmente del hecho de que las fronteras de la separación entre lo que se ha llamado “público” y “privado” dependen

también de las luchas sociales, que son el factor que induce transformaciones efectivas del Estado en lo social y, por esta vía, en la órbita de autonomía de la economía.

En este punto, la pregunta a resolver es si el Estado mismo no es una creación que busca responder a las demandas sociales de articulación y protección de una gama de derechos e intereses. Este interrogante conlleva otro: ¿tiene sentido definir un espacio de lo público social (es decir, lo público no estatal), en el sentido de Habermas, como espacio de ejercicio de la autonomía política frente al poder del Estado y, a su vez, frente al sistema económico capitalista, sin resolver la primera pregunta?

- ◆ La referencia de la ciudadanía al ámbito del Estado nacional se ha venido transformando aceleradamente con los procesos de globalización, que plantean nuevos desafíos a las formas democráticas, a los procesos de construcción de actores sociales capaces de enfrentar los problemas globales y a la reforma misma de los poderes del Estado-nación. Estos procesos tienen un ámbito global y una referencia a poderes locales dentro de los Estados.
- ◆ Si la ciudadanía es un problema social, histórico, relacional, es imposible dar cuenta de sus desarrollos por fuera de las teorías contemporáneas del poder: la construcción de capacidades, la transformación de relaciones de dominación a partir de prácticas de resistencia, etcétera.

Estos comentarios son seguramente insuficientes, pero permiten situar el problema en la doble dimensión de la complejidad histórica y teórica, la cual abre la pregunta sobre las relaciones entre guerra y ciudadanía y, más específicamente, sobre las características de la formación estatal colombiana y su relación con el conflicto y la paz.

II. Desplazamiento forzado y negación de la ciudadanía

En este segundo punto se presentan algunos interrogantes que se desprenden del análisis de los procesos del desplazamiento forzado, ya que éste es uno de los problemas que con mayor fuerza ponen en evidencia las dinámicas de transformación del conflicto armado y, en particular, las condiciones de ejercicio histórico de la ciudadanía en Colombia.

El problema de la ciudadanía en Colombia requiere de nuevas lecturas, apoyadas por ejercicios de investigación que den cuenta de la manera como se han desarrollado los procesos de construcción estatal nacional y de cómo se han desarrollado las relaciones con la economía capitalista moderna. Aquí sólo se pretende destacar esta dimensión como una forma de visibilizar el carácter artificial de los sentidos de ciudadanía que habitualmente se construyen como herramienta política.

Si se observa brevemente la historia del país, es evidente que el desarrollo de los derechos de ciudadanía ha sido traumático, además de precario e inacabado, no sólo por la sucesión de múltiples guerras civiles en el siglo XIX entre los partidos en formación, y contemporáneamente entre el régimen bipartidista del Frente Nacional y las guerrillas revolucionarias, sino también por la dinámica misma de la construcción estatal y nacional.

Veamos sólo algunos ejemplos a título de ilustración. En términos de libertades civiles, la historia del siglo XX estuvo signada por la utilización del estado de sitio y la coexistencia constitucional de una fórmula del debido proceso, según la cual era posible la retención administrativa de ciudadanos, aun en tiempos de paz.

Por otra parte, en el plano de los derechos políticos, el país vivió una buena parte de lo que se denomina “vida republicana” con fórmulas de voto censitario, es decir, acotado patrimonialmente, por ilustración y por condición sexual, hasta el año 1957, cuando se adoptó la fórmula del sufragio universal.

No obstante el avance que debería haber significado el sufragio universal, en ese mismo año se votó, a nombre de la paz, el plebiscito que dio origen al Frente Nacional, como un régimen excluyente que puso el monopolio de la participación política en manos de los partidos tradicionales y que, por esa vía, prohibió la oposición y el pluralismo.

Los ejemplos muestran cómo el terreno de los derechos económicos, sociales y culturales fue el campo abonado de la exclusión, pues, además de la pesada herencia del sentido oligárquico de la construcción nacional, lo social sólo fue excepcionalmente un tema de interés para los grupos dominantes en el Estado y un ámbito de frustración de las precarias tentativas

reformistas, como se evidencia en la historia de la cuestión agraria³. Esta situación, por supuesto, se ha agravado con la guerra y con la dinámica de expresión violenta de los conflictos sociales, que en la actualidad producen más de treinta mil muertes al año.

De este tipo de desarrollo de los derechos derivan, entonces, la fisonomía raquítica y averiada de la ciudadanía en el plano social –patentizada en la cifra de más del 60 por ciento de la población colombiana en condiciones de pobreza e indigencia–, así como la precariedad de la dimensión pública social en el Estado y en la vida política, y la constante histórica de la negación de la oposición y la diversidad como criterios ciertos de legitimidad de las instituciones. De allí también deriva la actitud, prácticamente obsesiva y monotemática en defensa de la participación y la inclusión, que mostraron las fuerzas políticas independientes y los movimientos políticos surgidos de los acuerdos de paz de los noventa, en el proceso que dio origen a la Constitución Política de 1991.

En efecto, con todas sus limitaciones⁴, el proceso constituyente fue el primer intento estructural por dejar atrás una institucionalidad centenaria y anacrónica y por construir un horizonte de transformación democrática. La tentativa de superación del tradicional divorcio entre Estado y nación transcurrió por caminos de modernidad, es decir, a partir del enriquecimiento del sentido de la ciudadanía mediante el establecimiento de nuevos deberes sociales y democráticos del Estado social de derecho y del reconocimiento del pluralismo político y la diversidad social, regional y cultural.

En el plano cultural, María Emma Wills ha mostrado con agudeza las resistencias específicamente políticas (al lado de muchas otras, claro está) al desarrollo de un principio de nacionalidad fundado en categorías de ciudadanía que reconozcan la diversidad antropológica e histórica de la sociedad colombiana⁵.

En síntesis, la perspectiva histórica del largo plazo revela la precariedad del movimiento y los sentidos de ciudadanía en Colombia, pese a la existencia de un Estado omnipresente, de carácter centralista, confesional y tradicionalmente investido de poderes autoritarios. No obstante, también revela el desarrollo progresivo de procesos de transformación democrática, de avan-

ces asimétricos, e incluso precarios, pero con el potencial de crear el único camino que puede conducir a la paz y a la estabilidad democrática. Es decir, el camino que demanda la solución política del conflicto armado y el cambio en las relaciones de poder que impiden garantizar condiciones de equidad, de participación democrática y, en general, de vigencia material de los derechos humanos para todos los colombianos.

En otras palabras, el desafío de la sociedad colombiana, en términos de ciudadanía, es de gran complejidad, pues implica el cambio de las relaciones históricas de poder que se oponen a la tarea de transformación democrática, ya no desde la perspectiva clásica del Estado-nación, sino desde la interpelación del debate contemporáneo ya señalado.

Desplazamiento y reestructuración del conflicto armado

Durante los últimos cinco años, el número de desplazados por la violencia en Colombia alcanzó un promedio anual superior a 300 mil personas. Esta cifra, construida a partir de las informaciones que producen las diversas agencias humanitarias en el país, no alude a los procesos de movilidad humana originados por razones socioeconómicas, ni tiene en cuenta el desplazamiento silencioso con el que muchas personas buscan proteger su vida luego de amenazas, masacres, asesinatos, enfrentamientos armados y demás causales directas.

Se trata de una realidad cuya magnitud y características obligan a replantear las lecturas convencionales sobre el conflicto armado colombiano, a partir de preguntas sobre los móviles y las consecuencias de semejante éxodo, lo mismo que sobre el impacto sociocultural, las responsabilidades comprometidas en estos hechos, las relaciones entre desplazamiento y guerra, el tipo de reestructuraciones económicas y territoriales asociadas y, por supuesto, la relación entre desplazamiento, Estado y poder.

Esta última dimensión es particularmente significativa porque compromete la relación entre ciudadanía y desplazamiento forzado y, por consiguiente, permite formular la pregunta por la manera como la cuestión de la democracia puede ser asumida en una sociedad signada por conflictos violentos y sus secuelas humanitarias.

Una breve revisión de las preguntas más frecuentes en los análisis sobre desplazamiento forzado muestra la necesidad de abordar el problema desde este ángulo, no sólo porque el desplazamiento empieza a afectar a los alcaldes, a otras autoridades estatales y a líderes políticos regionales, sino también porque se trata de un fenómeno que evidencia las condiciones en las que se desarrolla la “vida democrática” en múltiples regiones del país.

Los analistas de las transformaciones y las dinámicas del conflicto armado interno sugieren que el desplazamiento obedece al desarrollo de estrategias de poder orientadas al control de recursos, poblaciones, corredores militares y demás elementos propios de las etapas contemporáneas de la guerra que se libra en el territorio colombiano. A causa de esto, las manifestaciones más devastadoras del fenómeno se producen en las zonas que se hallan en disputa entre el Estado, el paramilitarismo y la insurgencia. En términos generales, el desplazamiento forzado se incrementa en el momento en que el conflicto tiende a regionalizarse⁶ a partir de dinámicas de control territorial, según la influencia político-militar de estas fuerzas, pero cobra especial intensidad a partir de la expansión del fenómeno paramilitar en el decenio de los noventa⁷.

En concreto, el desplazamiento forzado pone en evidencia las reestructuraciones contemporáneas del conflicto armado, generadas por el crecimiento de los movimientos insurgentes, la expansión territorial del paramilitarismo, la presencia transversal de las economías del narcotráfico, la incapacidad del régimen político para ofrecer alternativas políticas y, lógicamente, las dinámicas profundas de reestructuración del poder que se ocultan tras la sombra del conflicto. El conflicto armado que se desarrolla en Colombia ya no aparece como una serie inconexa de enfrentamientos espontáneos, sino que constituye un problema de dimensiones nacionales, que ha sufrido una serie de reestructuraciones complejas en los últimos años.

Una segunda exploración pregunta por las reestructuraciones económicas territoriales y su relación con el conflicto armado interno. Los trabajos de Alejandro Reyes Posada dan cuenta, específicamente, de la manera como el conflicto y el desplazamiento forzado tienden a concentrarse en regiones donde existen recursos económicos, grandes proyectos de extracción mine-

ra, energéticos o de infraestructura, enclaves de explotación de recursos naturales o de agricultura comercial y, en general, procesos que representan fuentes importantes de acumulación de capital, bien sea en el presente o en el futuro cercano.

Existen estructuras y estrategias de poder, legales o ilegales, en este último caso como el narcotráfico, que se disputan estos recursos produciendo desalojos sistemáticos del campesinado con la perspectiva de garantizar la reestructuración y el control del territorio⁸. Ahora bien, la presencia territorial continuada de guerrillas, paramilitares y demás poderes privados se explicaría por los vacíos de poder dejados por el Estado, ya sea por su construcción inacabada o por el deterioro de su influencia en el transcurso del conflicto⁹.

Pero más allá de las imágenes míticas destinadas a justificar las prácticas de guerra, lo cierto es que tras el desplazamiento forzado están presentes dinámicas complejas de reestructuración de los usos sociales, políticos y económicos del territorio, por el control de los diferentes recursos de poder.

La idea puesta en escena dice que los desplazados son amigos de los enemigos y que esa razón justifica la agresión en su contra. Además, dice que son la fuente de inseguridad y de problemas sociales en los lugares donde se asientan después de su salida. En la práctica, estas imágenes también cumplen la tarea de construir impunidad, de invisibilizar muchos de los intereses en juego y de someter al desplazado a diversas formas y niveles de discriminación, a nombre del conflicto armado. Aunque la diferencia resulta sutil, en muchos de estos casos el *desplazamiento* se produce como forma de *despoblamiento*, en función de implementar modelos de desarrollo intensivos en capital y utilidades, pero sin capacidad de inclusión de los pobladores.

Por su parte, los enfoques socioantropológicos preguntan por la transformación del tejido social y cultural, el resquebrajamiento de la memoria y el desarraigo, las condiciones de la adaptación y, en general, los impactos psicosociales de una práctica que arranca, de manera violenta, contingentes de población de su territorio y de su identidad primordial. Al respecto, Daniel Pecaú examina la situación de los desplazados colombianos a partir de

las categorías de Hanna Arendt, referidas a los apátridas de la segunda guerra mundial: “La pérdida de la residencia, escribe Arendt, significa la pérdida de toda la trama social en la cual se ha nacido, y en la cual se ha organizado un espacio particular en el mundo”¹⁰. Es claro que la ruptura de la memoria está en el centro de esta experiencia traumática. Además, señala Pecauc, no es frecuente que los desplazados logren conferir un sentido a lo que les ha sucedido porque no comprenden, muchas veces, los motivos por los que son objeto de persecución.

Desplazamiento forzado y derechos ciudadanos

La relación entre desplazamiento forzado y ciudadanía es muy problemática. En general, cuando se habla del desplazamiento en Colombia, se está ante un problema que configura una negación sistemática de todos los derechos ciudadanos, razón por la cual hay que discutir las implicaciones específicamente políticas del problema.

Sin duda, la lectura del conflicto y de sus desarrollos hace referencia a un problema eminentemente político, pero, más allá de esa valoración estructural, es preciso abordar otras dimensiones que permitan extraer algunas conclusiones en relación con el problema de la democracia, la ciudadanía y la construcción misma del Estado colombiano, sobre todo porque existe la tendencia a utilizar estos conceptos como simples herramientas ideológicas, sin referencia concreta a sus formas de desarrollo histórico o al divorcio entre derecho formal y acceso real a los derechos.

En este punto, la pregunta obligada es la forma y el grado en que los desplazados, y en general las víctimas del conflicto, pueden ser considerados ciudadanos, dado que estamos ante un Estado obligado a reconocer derechos especiales a estas personas, lo que en la práctica equivale a admitir su incapacidad previa para garantizar condiciones básicas de ciudadanía.

Una segunda pregunta tiene que ver con el sentido de nación, en tanto el desplazamiento forzado evidencia la ruptura o la inexistencia de vínculos vitales con la nación —entendida como comunidad sociopolítica—, no sólo por el hecho de la violencia, sino también por las formas de discriminación y categorización a que los desplazados son sometidos por sectores de la mis-

ma sociedad y por la pregunta sobre el tipo de nación que se podrá construir en el futuro a partir de rupturas tan complejas como la que expresa el desplazamiento forzado.

La idea académica de pensar la viabilidad de un partido político de los desplazados por la violencia es sugestiva en diversos sentidos, pero especialmente porque evidencia las condiciones reales en las que se desarrolla la *democracia* política en Colombia y le da sentido, incluso, a las denuncias sobre desplazamiento por razones político-electorales.

El desplazamiento forzado evidencia dinámicas y estrategias de guerra que se oponen, impiden y erosionan, más todavía, la posibilidad de construir espacios públicos democráticos para el ejercicio de los derechos políticos, en una sociedad en la que, históricamente, los derechos ciudadanos se han restringido institucional y materialmente. Más aún, como lo demuestra Mauricio Romero, el desplazamiento forzado es, muchas veces, una consecuencia de la reacción de las élites de poder local y regional ante reformas como la descentralización política, que al ofrecer el acceso al poder del Estado a movimientos populares puso en riesgo el dominio tradicional. El caso más dramático de esta dinámica lo constituyó el exterminio de la Unión Patriótica, proyecto político que surgió, precisamente, como un experimento de paz, con la aspiración de hacer una transición de la guerra a la política legal.

Hoy, la contradicción entre derechos de participación y poderes de facto se expresa de formas recurrentes y de creciente intensidad según las regiones: el paramilitarismo reclamó el 35 por ciento de la representación parlamentaria en el año 2001, sin explicar al país si se trataba de una cifra relacionada con sus estimativos de control territorial o de alianzas con sectores de la política electoral. Igual ocurre con el veto fáctico a determinadas fuerzas políticas en las regiones, como es el caso de las corrientes de izquierda y de democracia social en zonas de influencia paramilitar. Lo propio hace la insurgencia, especialmente las FARC, movimiento que ha pasado de una tolerancia condicionada de los procesos electorales locales a una práctica de presión militar sobre comunidades y autoridades, pese a que la elección popular de alcaldes fue una de sus peticiones en el proceso de paz con el gobierno del presidente Belisario Betancur en la década de los ochenta.

Estos episodios no sólo afectan a las comunidades y a las fuerzas políticas, sino que también golpean las posibilidades organizativas y de participación democrática de los movimientos sociales en general y muestran la incapacidad del Estado para garantizar las condiciones mínimas de ciudadanía. A esta crisis de garantías se suma naturalmente otra, propia de un sistema político y electoral fundado en prácticas clientelistas, monopólicas y patrimoniales y de un régimen incapaz de adelantar las reformas políticas que permitan superar los dispositivos tradicionales de poder.

Pero, como lo señala Pecaú, en el caso colombiano no se trata simplemente de que unas comunidades o poblaciones han perdido sus derechos ciudadanos, sino de que la propia formación de la precaria ciudadanía ha estado signada y sigue estando condicionada estructuralmente por la guerra, la exclusión social y el autoritarismo político y cultural, entre otros problemas que están en la base de la formación misma del Estado-nación:

Hay que subrayar que los desplazados colombianos no han tenido jamás acceso a una ciudadanía plena y total. Se han acostumbrado desde hace mucho tiempo a vivir bajo el signo de la violencia y no pueden esperar encontrar un refugio seguro ni siquiera en las grandes ciudades. El desplazamiento no es, pues, una situación transitoria sino que es vivido como una condición social casi permanente. La ciudadanía supone, además de derechos y deberes reconocidos por el Estado, la dignidad que le atribuye su pertenencia a una comunidad política nacional. Pero muchos son los desplazados que no han tenido jamás acceso a ese tipo de ciudadanía, sobre todo entre quienes provienen de las zonas de colonización más o menos reciente¹¹.

Al menos tres preguntas se imponen en esta reflexión: la primera, si alguna vez los desplazados por la violencia tuvieron derechos en algún grado, lo cual remite más ampliamente al problema del régimen político colombiano, en su relación con la construcción de democracia; la segunda, si una sociedad que tolera o que no puede evitar este fenómeno puede ser considerada una nación, o algo parecido; y por último, si éste no es un episodio más de las guerras silenciosas que quedan en el olvido como dispositivo de poder para legitimar a los vencedores.

Así formulado, este problema obliga a debatir seriamente los límites de la “institucionalidad democrática” en Colombia. Pero, por supuesto, no para negar los avances que se han logrado en esta materia sino para establecer los niveles concretos de desarrollo del proyecto de ciudadanía democrática y sus desafíos ante la actual crisis y respecto del desarrollo del conflicto. En este último aspecto, la disyuntiva se hace aun más compleja en momentos en que las posibilidades y los contenidos de un eventual acuerdo de paz política se alejan, dando paso al desarrollo exponencial de una guerra que amplía cada vez más su radio de influencia social y territorial.

III: Consideraciones básicas sobre la crisis y las perspectivas de los procesos de paz

Vale la pena recapitular dos preguntas, a partir de los temas discutidos: la primera, sobre las posibilidades de avanzar en el proceso de transformación democrática iniciado con los procesos de paz de los años noventa y con el proceso constituyente; la segunda, relacionada con la manera como la crisis humanitaria pone en evidencia la crisis de una ciudadanía de por sí precaria y la necesidad de pensar el camino de la paz como vía de construcción social e institucional de carácter democrático.

En este último aparte se discutirán las consecuencias de la ruptura de los procesos de paz y del establecimiento de un nuevo modelo de gobernabilidad que cuestiona las premisas señaladas y pone el énfasis, de nuevo, en fortalecer la autoridad del Estado en el sentido tradicional.

Colombia empezó este siglo en medio de nuevos experimentos de diálogo para resolver un conflicto armado y social cuyas características básicas se gestaron durante los últimos cincuenta años. Transcurridos diez años desde las primeras negociaciones de paz, desde la expedición de la Constitución de 1991 y desde la declaratoria de “guerra integral” por parte del presidente Cesar Gaviria –tras el fracaso de los diálogos de Caracas y Tlaxcala–, el gobierno del presidente Andrés Pastrana y las organizaciones insurgentes FARC y ELN intentaron, otra vez, el camino del diálogo, a partir de procesos de paz basados en el reconocimiento del carácter político del conflicto y en la necesidad de pactar reformas sociales y políticas.

En términos generales, el país respaldó en las urnas, en 1998, la hipótesis de adelantar negociaciones en medio del conflicto. Con esa metodología se desarrolló la experiencia de zonas desmilitarizadas, convocatorias de participación de la sociedad, procesos de facilitación de la comunidad internacional y agendas temáticas referidas a problemas sociales, económicos y políticos de carácter estructural como objeto de la negociación. Los dos procesos fueron diferenciados, asimétricos y asincrónicos, no sólo por el orden de prioridad otorgado por el Estado y la sociedad a cada uno, sino, ante todo, por la diversidad de los procesos históricos que representa cada uno de estos movimientos insurgentes y por la diferencia de sus concepciones del significado de la paz y de la participación de la sociedad en su construcción.

La frustración de los procesos de diálogo entre el gobierno del presidente Pastrana y las organizaciones insurgentes

Sin la pretensión de hacer aquí una evaluación de los procesos de paz, es preciso destacar algunos de los problemas más relevantes que éstos presentaron, los cuales fueron identificados, en su momento, en el documento de la Comisión de Notables y que hoy se pueden analizar como causas estructurales del fracaso de la negociación y, por lo tanto, como un punto de partida para la búsqueda de nuevas alternativas.

El escalamiento de la guerra en medio de un precario intento de negociación, signado por la confianza de ambas partes en la reestructuración y el crecimiento militar:

En los últimos años se ha producido un viraje del Estado y, a su modo, de la insurgencia, hacia modelos que privilegian el desarrollo de capacidades bélicas y de la economía política de la guerra, que extienden el espectro de fuentes financieras a terrenos inéditos como las rentas procedentes del narcotráfico o como los recursos directamente aprobados por el Estado estadounidense para fortalecer la capacidad militar del Estado colombiano.

Simultáneamente, y sin mayor control por parte del Estado, el paramilitarismo extendió su radio de influencia y se convirtió en un obstáculo adicional para el avance de los procesos de paz. Esta fuerza ha contado con el

respaldo manifiesto de élites de poder regional nacional, que desconfían de los procesos de paz y ven en esta modalidad de guerra sucia un muro de contención de la insurgencia que puede suplir la incapacidad del Estado en la protección de sus intereses.

Los modelos de negociación en medio del conflicto presuponen el desarrollo progresivo de acuerdos de reducción de la intensidad del conflicto y de temas de agenda sustantivos que abran espacios de participación ampliada a la sociedad y, a la vez, ofrezcan alternativas a los problemas críticos de carácter social y económico. No obstante, en Colombia pudo más la confianza en la acumulación bélica, lo cual condujo a un periodo en el que se redujeron drásticamente las posibilidades de construcción política y democrática de la paz negociada y se abrió paso al despliegue de las respectivas capacidades estratégicas y militares.

El tratamiento de los problemas de la “agenda común” o de la Convención Nacional no estuvo orientado a construir la viabilidad de acuerdos nacionales, lo que condujo a una especie de dialéctica de la negación:

En el caso de la negociación con las FARC, se produjo una situación en la que el gobierno pretendió, por todos los medios, minimizar el contenido de la agenda común, en busca de lo que algunos han denominado la “paz barata”, mientras la insurgencia intentó hacer coincidir la agenda de negociación con la totalidad de su programa revolucionario¹².

En estas condiciones, el país no alcanzó a saber en qué términos concretos podría hacerse una negociación, es decir, un proceso de construcción de acuerdos y, por lo tanto, de concesiones recíprocas entre visiones enfrentadas sobre la economía, la política y los derechos humanos.

En el caso del proceso gobierno - ELN, pese a ingentes y múltiples esfuerzos, ni siquiera fue posible llegar a acuerdos efectivos para establecer la Mesa de Negociación y la Convención Nacional, y permaneció latente el mismo problema, es decir, el alcance de los acuerdos sobre esas materias.

Al respecto, es preciso recordar la sentencia de Jesús Antonio Bejarano, quien sostenía que el escalamiento de las estrategias bélicas se debe a que el tamaño y la dimensión de una “agenda” depende de la “relación de fuerzas”

comprometidas en el conflicto en el momento de la negociación. Este tipo de razones seguramente explica buena parte de la crisis de los procesos de paz: la mirada estrecha de la relación de fuerzas que no atiende a los procesos políticos; la confianza de sectores del Estado y de la sociedad en un triunfo militar como producto de la reingeniería de la Fuerza Pública y la creciente asistencia de los Estados Unidos en este campo; y finalmente, la confianza de la insurgencia en su creciente poder y, sobre todo, en su capacidad de desestabilización mediante estrategias de guerra irregular.

La participación de la sociedad se ha sometido a modelos que no permiten la construcción de confianza y de respaldo efectivo a los procesos de paz: una modalidad de negociación entre Estado e insurgencia en la que la sociedad es convocada para “ilustrar” a las partes de la mesa de negociación, tiende a generar procesos de paz en los que se discute más la distribución del poder que la transformación de las relaciones de poder en el Estado y la sociedad.

En este aspecto, Colombia debería mirar más hacia Suráfrica e Irlanda del Norte que hacia Guatemala o El Salvador, pues en aquellos casos la paz fue concebida como una oportunidad de transformar las cosas que estaban en la raíz del conflicto, en función de una sociedad capaz de evitar la reproducción de dinámicas de apelación política a la violencia por motivos de exclusión.

La propuesta de Convención Nacional ofrece a la sociedad un papel más importante en el modelo de diálogo y negociación, pero igualmente puede sucumbir por los problemas que tuvo el modelo de audiencias públicas en San Vicente del Caguán durante el proceso de paz con las FARC. En efecto, allí, pese a las restricciones del modelo, se hicieron presentes más de 20 mil colombianos, que llevaron una gran diversidad de propuestas que finalmente no fueron integradas a ninguna negociación y que, en términos generales, el país desconoce.

En este camino quedaron planteadas preguntas de fondo sobre los modelos de participación de la sociedad, sobre la necesidad de articular procesos de negociación entre Estado e insurgencia a procesos constituyentes ampliados a toda la sociedad, y también sobre las estrategias de comunicación de los procesos de paz en un modelo en que los medios masivos de comunica-

ción también tienen una gran responsabilidad en la desinformación, en la pérdida de confianza en la negociación y en la promoción de la alternativa de la confrontación.

Sobre este último tema son muchas las preguntas por resolver. Sólo a título de ejemplo, vale la pena hacerse algunas preguntas: ¿Conoce cabalmente la sociedad los contenidos y el extenso intercambio que se produjo con ocasión de los diálogos de paz? ¿Interesa hoy a los medios masivos de comunicación la suerte de las zonas desmilitarizadas en las que focalizaron toda la atención de la opinión pública durante los procesos de diálogo? ¿Cómo explicar el tránsito de una crítica del modelo de negociación en medio de la guerra a la promoción abierta de la ruptura de los procesos de paz y la consecuente agudización de los hechos de guerra y de la crisis humanitaria? ¿Se puede simplificar el contenido de los ejercicios de paz adelantados por diferentes sectores de la sociedad colombiana como mero espectáculo colateral de los procesos de diálogo?¹³

La participación de la comunidad internacional oscila entre la asistencia para la guerra y la cooperación para la paz:

Es evidente que la comunidad internacional jugó un papel decisivo en estos procesos de paz. Sin embargo, a la tarea desarrollada por la ONU y por los grupos de países facilitadores, que se emplearon a fondo en mantener abiertos los caminos del diálogo, se opuso el papel del gobierno de los Estados Unidos, en cuyas decisiones han prevalecido los intereses nacionales de ese país sobre las necesidades de la paz de Colombia.

El Plan Colombia es un ejemplo de la predominancia de los intereses de los Estados Unidos, pues, en realidad, fue pensado para soportar la política antidrogas y el componente colombiano de las políticas de libre comercio y seguridad hemisférica. De este modo, además de agravar los problemas sociales del campesinado colombiano, rompió la confianza en la Mesa de Negociación, en la medida en que el escalamiento de la guerra cambió los equilibrios estratégicos en los que estaba fundada, pese al modelo de negociación en medio del conflicto.

Con seguridad, la mayor participación militar de los Estados Unidos actuará, durante el nuevo gobierno, como un factor de disuasión en las guerrillas

colombianas, pero también es seguro que este cambio cualitativo –que poco contribuye a resolver los problemas en los que se sustenta el conflicto armado– va a producir, ante todo, nuevas reestructuraciones del conflicto, en lo que respecta a su escalamiento y a la expansión de las acciones irregulares.

Las consecuencias de esta alianza con los Estados Unidos se evidencian en la nueva confianza de quienes, en el país, consideran que es posible ganar la guerra mediante la disuasión militar, así como en el fortalecimiento de la visión restrictiva de las garantías democráticas que siguió a los actos terroristas del 11 de septiembre, y, colateralmente, en la profundización de un modelo de política exterior que dificulta la búsqueda de soluciones fundadas en la soberanía nacional y en la cooperación con los países latinoamericanos.

Las consecuencias del fracaso y el cambio de gobierno

El fracaso de las negociaciones de paz tiene una serie de consecuencias, pero principalmente la de someter a la sociedad colombiana a nuevas y más profundas dinámicas de escalamiento del conflicto armado y, por lo tanto, al incremento de la tragedia humanitaria:

- ◆ El cierre de los procesos de paz deja en segundo plano la agenda de reformas planteadas en éstos como camino de transformación democrática. Este aspecto no sería el principal problema si el sistema político tuviera la capacidad de “adoptar” la agenda de El Caguán, como lo propuso en su momento el presidente de la Asociación Nacional de Industriales (ANDI), pero realmente la década de los noventa heredó un régimen incapaz de realizar, siquiera, una reforma de la política, pese al descreimiento profundo de la ciudadanía en los partidos políticos y en las prácticas clientelistas y excluyentes de la política tradicional.
- ◆ El escalamiento y la reestructuración de la guerra continuarán su marcha hasta que los resultados militares o las condiciones políticas nacionales o internacionales configuren un clima favorable. ¿Cuáles son las nuevas hipótesis? Sin duda, la intervención de los Estados Unidos se traducirá en más armamento y capacidad logística para el Ejército colombiano, de conformidad con los diagnósticos realizados por agencias estadounidenses: el Ejército tiende a profesionalizar sus acciones, adquiere mayor capacidad

de combate y movilización aérea, mayores instrumentos de inteligencia y guerra tecnológica, y mayor capacidad para erosionar las finanzas de los grupos irregulares.

El problema del paramilitarismo seguirá navegando en la ambigüedad de una política nacional e internacional que se mueve entre dos polos: la exigencia radical al Estado colombiano de romper todo nexo con éste y la tolerancia a su existencia, a nombre de la eficacia de sus acciones.

Frente a estos cambios, los movimientos insurgentes están desplegando nuevas estrategias de financiación de la guerra, han dado a conocer estrategias de reestructuración de su accionar hacia el mundo urbano y la infraestructura económica, y tienden a orientar su acción desde tácticas de guerrillas para mostrar capacidad de desestabilización suficiente para neutralizar las nuevas estrategias y equilibrar o desequilibrar, a su favor, la relación de poder político-militar.

- ◆ La mayor parte de la opinión pública respaldará un camino de mano dura, debido al escepticismo sobre las posibilidades de negociación política; así, se reducirán las posibilidades de participación democrática en la lucha por la paz: Éste es uno de los costos más difíciles de afrontar, ya que la tendencia al cierre de los espacios de deliberación y construcción pública de la paz favorecerá las hipótesis de disuasión militar y la polarización y, además, restringirá las posibilidades de crear condiciones políticas internas favorables a la solución política con justicia social.
- ◆ El margen de acción de la comunidad internacional por la paz de Colombia se restringirá, no sólo por las inhibiciones naturales que genera la frustración del cierre de los procesos de paz –pese al papel de primera importancia jugado por los grupos de países facilitadores y por el propio Delegado del Secretario General de la ONU–, sino, ante todo, por la creciente injerencia de la política estadounidense, frente a la cual es difícil imaginar contradicciones importantes en la Unión Europea, Canadá o los gobiernos latinoamericanos.
- ◆ La crisis humanitaria se acentuará y el desarrollo de políticas y acciones de defensa de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario se hará más complejo y difícil; incluso las políticas de

atención del Estado a la población víctima de la violencia serán afectadas por las nuevas dinámicas del conflicto, tal como lo ha mostrado Juan Manuel Bustillo¹⁴ en el caso de los desplazados.

- ◆ La extensión de las dinámicas de guerra tenderá a restringir, aún más, las débiles instituciones democráticas colombianas, amenazadas por la insurgencia, el paramilitarismo y por el propio gobierno.
- ◆ Pero, sin duda, la principal consecuencia del fracaso de los procesos de paz es la elección del presidente Álvaro Uribe Vélez, quien fuera el principal crítico de las negociaciones durante el pasado cuatrienio. En el terreno político, el presidente Uribe representa la llegada de un nuevo modelo de gobernabilidad cuyo eje fundamental es el problema del conflicto armado y cuyas características son especiales, a pesar de cierta comunidad de estrategias con los gobiernos anteriores en periodos de confrontación.

En los tiempos de la guerra integral del presidente Gaviria, el país vivía circunstancias similares en el plano político y militar, pues el gobierno venía de un proceso de relegitimación del régimen político, proporcionado especialmente por la Asamblea Nacional Constituyente, pese a que la toma militar de Casa Verde rompió las posibilidades de una negociación con los principales movimientos insurgentes, las FARC y el ELN. Con esta circunstancia interna y con el ambiente internacional de la caída del Muro de Berlín, el gobierno nacional decidió cerrar los diálogos de Tlaxcala, suponiendo que, en tales condiciones políticas, la derrota de la guerrilla era un problema de corto plazo. La guerra integral proporcionó nuevos recursos y herramientas a la Fuerza Pública, y se inició un periodo de guerra de una década hasta la reunificación de procesos de paz con el gobierno del presidente Pastrana. En este lapso, el paramilitarismo creció exponencialmente y la guerrilla produjo hechos militares sin precedentes contra el ejército regular.

Hoy, la guerrilla exhibe mayor capacidad financiera y militar y, de nuevo, enfrenta una opinión pública adversa y un contexto internacional desfavorable por la aprobación del Plan Colombia y el desarrollo de la doctrina del unilateralismo en Estados Unidos; a su vez, el Estado ha fortalecido su ca-

pacidad militar y el paramilitarismo mantiene su capacidad ofensiva. Una diferencia importante es que en los años noventa las reformas neoliberales promovidas por Hommes, Montenegro y Uribe Vélez, entre otros, gozaban de popularidad o, por lo menos, no tenían competidor, dada la crisis del socialismo real y del modelo de sustitución de importaciones. Hoy, por el contrario, la crisis económica y social es más profunda, como consecuencia de esas reformas, y esto hace que, en general, la economía sea más vulnerable a los impactos de la confrontación armada. Por demás, estas reformas son las responsables de la crisis en Argentina y están en la base del cuestionamiento social que ha producido inconformidad y nuevas expresiones políticas en casi todos los países de la región.

El nuevo modelo de gobernabilidad

El presidente Uribe Vélez ha buscado caracterizar su gobierno a partir del concepto de seguridad democrática, pero, en la práctica, el eje fundamental de su propuesta es la disuasión militar.

A continuación se destacan los rasgos más definidos de este gobierno, que apenas está comenzando su gestión:

Aunque el gobierno nacional mantiene abierta la posibilidad de diálogos de paz con la insurgencia, el fundamento de su propuesta política está relacionado con el fortalecimiento de la capacidad militar del Estado por múltiples vías, lo mismo que con una serie de reformas del Estado y del régimen político, que, en términos generales, tienen rasgos regresivos.

Durante su campaña electoral, Uribe anunció, entre otras cosas, una profunda reforma política contra la “corrupción” y la “politiquería”, a la vez que se comprometió con el fortalecimiento del Estado para garantizar “seguridad democrática” a todos los colombianos. Sin embargo, hasta el momento, el eje articulador de las reformas políticas –anunciadas y/o presentadas formalmente por el gobierno y sus partidarios en el Congreso de la República– se concentra en fórmulas de ajuste fiscal o se dirige a limitar las garantías constitucionales con argumentos que disocian los fundamentos de la seguridad que el Estado debe ofrecer a los ciudadanos y las exigencias de la democracia y los derechos humanos.

Por otra parte, el nuevo gobierno muestra preferencia manifiesta por reformas que cuestionen las principales instituciones de la Constitución Política de 1991, en una posición regresiva y de desatención a las demandas de transformación democrática que presuponen las fórmulas del Estado social de derecho. Adicionalmente, el horizonte de gobernabilidad propuesto se fundamenta en un modelo de concentración de los poderes del Estado en la institución presidencial, el cual deja en segundo plano la imperiosa necesidad de democratización del régimen político.

La política de paz sujeta al desarrollo de la política de seguridad

En el tema de la paz, el gobierno ha realizado gestiones para mantener la mediación internacional de las Naciones Unidas en cualquier proceso con la insurgencia, pero, a la vez, ha solicitado apoyo a los Estados Unidos –en el marco de la política antiterrorista del gobierno del presidente Bush– para combatir a los movimientos insurgentes. A su vez, el Presidente Uribe Vélez ha propuesto la modificación del Tratado Internacional de Asistencia Recíproca, TIAR, para posibilitar la participación de los gobiernos vecinos en la solución del conflicto interno de Colombia.

Por otra parte, el gobierno manifiesta su disposición de establecer diálogos, tanto con las organizaciones insurgentes como con el paramilitarismo, y presenta al Congreso de la República el proyecto de reforma de la Ley 418 de 1994, con el propósito de eliminar el requisito de *status* político para hablar con estos grupos; además, anuncia públicamente su conformidad con el aplazamiento,¹⁵ por siete años, de la entrada en vigencia del Tribunal Penal Internacional en Colombia, para el caso de crímenes de guerra, con el argumento de que este tipo de medidas contribuye a la paz.

Al tiempo que señala la importancia de abrir procesos de diálogo, el gobierno insiste en la condición de cese el fuego total de parte de la insurgencia y propone una negociación que incluya criterios de reinserción y de favorabilidad política para las organizaciones insurgentes, pero carente de agendas de negociación social o económica y de zonas desmilitarizadas.

A estas propuestas, las FARC han respondido exigiendo el despeje militar de dos departamentos del país y, al igual que el ELN, han señalado su confor-

midad con la idea del cese el fuego y de la participación internacional, pero sobre la base de acuerdos bilaterales. Finalmente, el gobierno mantiene contactos en la isla de Cuba con el ELN, y se muestra dispuesto a examinar propuestas de acuerdos humanitarios.

Estos puntos generales, si bien indican que el gobierno está dispuesto a mantener abierta la posibilidad de nuevos escenarios de diálogo, también muestran la enorme distancia entre su visión y las de la insurgencia. Más sutilmente, también señalan el imaginario de la situación en la que cada cual quisiera restablecer los procesos de paz —es decir sobre la base de una subordinación del adversario a sus condiciones—, con la particularidad de que esperan llegar a tal situación mediante resultados prioritariamente militares, mientras no cambien las condiciones políticas nacionales o internacionales.

El referendo constitucional no se compromete con una reforma política democrática

El pasado 7 de agosto, el gobierno presentó ante el Congreso de la República el proyecto de referendo para consultar al pueblo una reforma constitucional que comprende una serie de temas relacionados con el funcionamiento del Congreso, los organismos de control, el servicio militar y la reorientación de algunos recursos fiscales. Posteriormente, adicionó otros temas, como el congelamiento del gasto público, la ampliación del periodo de los actuales alcaldes y gobernadores a un año más de gestión, y la penalización del consumo de drogas, incluida la dosis personal, que la Corte Constitucional había despenalizado.

En el transcurso del debate se abandonó la perspectiva de una revocatoria unilateral del Congreso, de parte del Presidente, y se agregaron temas que reflejan el interés de relegitimar el mandato del gobierno, seguramente para avanzar en las demás iniciativas de reforma que se han dejado para el trámite parlamentario.

En estas condiciones, el referendo no comprometería los temas de fondo de una reforma política y se utilizaría para establecer un estilo plebiscitario de gobierno cuyo éxito llevaría al país a resultados inéditos. A nombre de algu-

nas reformas menores de ciertos mecanismos que propician la corrupción – compartidas por todos–, Colombia sería el primer país de la región en legitimar la política de ajuste neoliberal por vía de referendo popular; retrocedería a una cultura autoritaria que entregaría al Estado la vigilancia del desarrollo de la personalidad de sus ciudadanos; y entronizaría a un poder presidencial ansioso de invadir la órbita de las autonomías funcionales territoriales y ciudadanas consagradas en la Constitución de 1991.

Las vías antidemocráticas de la seguridad democrática

A pesar de que el concepto de seguridad democrática es el eje discursivo de la política del presidente Uribe Vélez, tanto los anuncios como los desarrollos concretos de esta política apuntan hacia lógicas de recorte y restricción de las instituciones y de las garantías democráticas.

Esta contradicción se basa en la disociación que el ministro del Interior establece entre objetivos de seguridad y atributos de la democracia y los derechos humanos; la seguridad aparece como la prioridad, y la democracia como consecuencia probable, es decir, como el objetivo hacia el cual se dirige la búsqueda de la seguridad, si tal política resulta exitosa. La democracia no es el atributo principal de las medidas de seguridad y, más bien, se presenta –como lo dijera Ricardo Sánchez¹⁶– como un obstáculo para el desarrollo de las metas de seguridad.

No obstante que los tiempos y las vías de tramitación de las iniciativas gubernamentales son diferentes en cada caso, es importante analizar en conjunto los anuncios y las realizaciones del gobierno nacional, en relación con una serie de temas de vital importancia en la discusión sobre democracia y ciudadanía en Colombia:

Efectivamente, el gobierno no ha ahorrado esfuerzos en mostrar su preferencia por transformaciones institucionales que restrinjan tanto el poder de control de la Corte Constitucional como el alcance actual de la Defensoría del Pueblo y de las personerías municipales en materia de derechos humanos¹⁷. Con igual interés, pretende recortar mecanismos de acción ciudadana como la acción de tutela, y el Ministerio del Interior se ha mostrado partidario de retornar a figuras como la retención preventiva y la supresión

de las garantías, exigidas por la Carta Política para la declaratoria de los estados de excepción.

En el campo de la justicia, el modelo de gobernabilidad reclama suprimir el Consejo Superior de la Judicatura, institución que fue creada, justamente, para dotar de autonomía administrativa a la rama judicial frente al presidencialismo tradicional; asimismo, propone dotar de mayor poder a la Fiscalía General de la Nación, cuyo titular considera que el problema colombiano se debe resolver “a bala”.

Muchas de estas iniciativas, y la misma subordinación del Congreso, señalan un afán por fortalecer el presidencialismo como eje supremo del poder del Estado, al punto que el presidente interfiere, con sus discursos, en las actuaciones autónomas de la justicia y establece en las regiones consejos comunitarios coordinados por el poder central, no obstante que la reforma descentralista había dado autonomía a municipios y gobernaciones para dotarse de autoridades de elección popular propias.

Mientras este debate avanza, el gobierno ha apelado a la figura del estado de conmoción interior y ha creado estrategias como el pago público de recompensas por información, las redes de informantes civiles de la Fuerza Pública y los soldados rurales, todas con un carácter profundamente antidemocrático pero constituidas a nombre de la seguridad democrática.

En el asunto de las redes de informantes, el país ya tuvo una grave experiencia con las cooperativas de seguridad Convivir y, además, existen referentes externos como el de las Rondas Campesinas durante el gobierno de Fujimori en Perú, o el de las Patrullas de Autodefensa Campesina (PAC), que sembraron el terror en Guatemala y cuyas experiencias organizativas sobreviven a la negociación y son, además, uno de los principales obstáculos para la vigencia del estado de derecho y, prácticamente, constituyen la base política del movimiento del general Ríos Montt.

Las advertencias sobre los peligros de estas estructuras son tantas que sólo vale la pena destacar aquí las principales: son un mecanismo de señalamiento en las regiones y las comunidades, en especial de quienes no quieren involucrarse en la experiencia; además, son una forma de vincular, en un país en guerra, a la población civil a tareas de naturaleza militar, lo que

puede convertir a sus miembros en objetivos militares del Estado, la guerrilla y los paramilitares, e incluso de organizaciones de delincuencia común.

Es evidente que estas estructuras rompen la posibilidad de un tejido social democrático y plural y se convierten en la semilla de una propuesta organizativa y cerrada de sociabilidad. ¿Será ésa, acaso, la idea del Estado comunitario?

Sobre los estados de excepción, el país sabe que no han contribuido a resolver conflictos políticos y que, en general, han servido para establecer allanamientos sin orden judicial y demás medidas de recorte de las garantías ciudadanas. Así, pues, son eficaces para frenar las protestas sociales, pero suelen ser inoperantes para enfrentar las estructuras político-militares.

Por otra parte, a estas medidas se suma la retórica intolerante contra las organizaciones de derechos humanos y una serie de disposiciones que recuerdan la Ley de los Caballos¹⁸ y, en general, las instituciones de la Constitución de 1886, especialmente su articulado transitorio. Sin embargo, el problema más de fondo de las medidas del estado de conmoción interior es la afirmación de que la gravedad del conflicto exige el uso de este tipo de instrumentos hasta tanto se conjure la perturbación del orden, argumentación que ha sometido al país a varias décadas de medidas de excepción y ha convertido la ciudadanía plena en una utopía.

En un balance minucioso de la propuesta de seguridad del candidato Uribe Vélez, Francisco Leal Buitrago señala las contradicciones entre algunos mecanismos antidemocráticos y las exigencias de la idea de seguridad democrática, y retoma la aproximación a la seguridad democrática en términos de perfeccionamiento de una cultura de convivencia, en términos de tolerancia, solidaridad, respeto a las diferencias y en un ambiente igualitario en el que prevalezcan criterios y principios básicos de justicia distributiva¹⁹.

Se está, en fin, ante una propuesta de Estado que radicaliza la demanda de criterios y poderes antidemocráticos de carácter permanente, lo que invierte los términos del debate sobre la legitimidad del Estado. Si el Estado abandona la perspectiva de legitimidad democrática, habrá que preguntarse a nombre de qué postulados convocará a la sociedad colombiana a librar una guerra con las organizaciones insurgentes.

**La continuidad de un modelo económico recesivo
y de una política precariamente asistencialista en lo social,
con énfasis en la financiación de la guerra**

Las prioridades del nuevo gobierno en el plano fiscal son la seguridad y la estabilidad de los mercados de capitales, mientras la dimensión social sólo aparece como un apéndice de estos propósitos y estará subordinada a las políticas de ajuste fiscal y a algunas fórmulas asistenciales. Estos son los objetivos anunciados por el nuevo equipo económico, encabezado por el asesor Rudolf Hommes, que ya había sido ministro de Hacienda en la administración de César Gaviria.

El nuevo equipo económico representa la continuidad del modelo neoliberal impuesto desde 1990, responsable de buena parte de la crisis del agro, de la recesión económica, el incremento de la pobreza y el desempleo urbano. El caso de la industria de la construcción inmobiliaria es paradigmático de un modelo que privilegió la seguridad al capital financiero, con sistemas de indexación a los que se sumaron elevadas tasas de interés que usurparon los ahorros del consumidor y, por esta vía, generaron paro y desempleo al erosionar profundamente la capacidad de demanda y la confianza en el sistema financiero.

En sus discursos, el Presidente ha mencionado la necesidad de cambiar la manera como ha funcionado la banca central y se ha comprometido con la inversión social, pero, a su vez, su equipo económico ha anunciado más austeridad en el gasto público y nuevos impuestos, destinados al incremento sustancial de las finanzas de la política de seguridad. Entre las propuestas están las de aumentar la base impositiva del IVA a nuevos productos de consumo masivo, aumentar los impuestos y eliminar los sistemas especiales de seguridad social. De manera paralela, se han anunciado mecanismos de subsidio para los desempleados y de generación de empleo, pero en general tales propuestas se pretenden financiar con mayor endeudamiento externo y con el producto del recorte en otros sectores²⁰.

La persistencia en el modelo económico neoliberal —a pesar de que la crisis económica en Argentina y Uruguay ha mostrado el pésimo resultado de la experiencia— no augura perspectivas de salida a la recesión ni ofrece solu-

ciones consistentes a la crisis social estructural de un país sin mercado interno, en el que, como ya se dijo, el 64 por ciento de la población se halla en condiciones de pobreza y en el que un conflicto armado en ascenso golpea la infraestructura económica, desestimula la inversión extranjera y propicia la fuga de capitales.

Aunque por el momento las políticas del gobierno configuran un paquete heterogéneo de anuncios y decisiones concretas, existen señales preocupantes en relación con el abandono de la perspectiva de transformación democrática en materia de democracia, derechos humanos, derechos socioeconómicos y solución del conflicto armado.

Hay, entonces, una serie de preguntas sin resolver en el nuevo contexto:

- ◆ ¿Cuáles serán las consecuencias, en lo que respecta al desplazamiento forzado, de las nuevas formas de reestructuración del régimen político y del conflicto armado en el nuevo modelo de gobernabilidad que se inicia con la transición de gobierno?
- ◆ Al parecer, todos los sectores de la sociedad colombiana están interesados en apelar a un discurso centrado en la idea de democracia, pero ¿existe acuerdo sobre cuáles son las transformaciones que este proyecto implica?
- ◆ En medio de la restricción de las garantías ciudadanas y al margen de los procesos de paz, ¿el tipo de fortalecimiento militar que está ensayando en este momento el Estado colombiano podría conducir al fortalecimiento de la ciudadanía democrática?
- ◆ ¿El enfrentamiento de la ofensiva guerrillera y del paramilitarismo es incompatible con una perspectiva de vigencia de libertades y derechos ciudadanos?
- ◆ ¿Colombia necesita más Estado o más democracia y más capacidad de resolver sus conflictos?
- ◆ ¿De qué modo la continuidad de la política neoliberal, hoy rechazada prácticamente en todos los países latinoamericanos por sus nefastas consecuencias sociales, y la destinación de los recursos restantes a la guerra pueden construir ciudadanía y legitimidad institucional?

- ◆ ¿Es posible hacer concordar un proyecto de ciudadanía democrática y de nacionalidad incluyente con un proyecto que promete destinar, de manera permanente, los principales recursos al fortalecimiento del capital financiero y de la dimensión militar del Estado?
- ◆ Aunque el país ya conoce los costos de procesos de paz sin resultados significativos en relación con la crisis social, humanitaria y política, ¿existe la misma conciencia sobre los costos de llevar el conflicto a una nueva etapa de escalamiento, reestructuración y degradación humanitaria?

Es preciso plantear las anteriores preguntas tanto al gobierno como a los grupos insurgentes, pues, de lo contrario, sus proyectos seguirán siendo autorreferidos y perderán toda posibilidad de comunicación real con la sociedad y sus demandas concretas. El argumento de la solución del conflicto armado por caminos de diálogo y negociación no se basa únicamente en consideraciones de inviabilidad de las soluciones militares, sino también en que ofrece un potencial transformador crucial para afirmar nuevos sentidos de pertenencia social y nacional.

Aunque el agotamiento de los procesos de paz exige un análisis de fondo sobre las condiciones de viabilidad del diálogo y de negociación del conflicto, la conclusión de este examen no puede ser la aventura o la obsesión por la guerra, sino el replanteamiento de los procesos de paz.

A manera de conclusión

En síntesis, el dilema al que estamos enfrentados se puede redefinir así: ¿es posible la transformación democrática de Colombia por la vía de la guerra? o, por el contrario, ¿el cambio sólo será viable a partir de una negociación que desmilitarice la sociedad, permita construir instituciones dotadas de una nueva legitimidad incluyente y emprenda una serie de transformaciones a la estructura anacrónica de participación política y de distribución del ingreso? La coyuntura actual renueva el planteamiento de Gustavo Gallón y Rodrigo Uprimny²¹, quienes en 1990, ad portas del ejercicio constituyente, señalaban la existencia de una contradicción profunda entre las fuerzas que aspiran a una modernización autoritaria del Estado y las aspiraciones populares de lograr un verdadero pacto democrático.

Hoy, un sentido de nación fundado en el reconocimiento de la diversidad regional y cultural, así como en definiciones concretas de ciudadanía social, política y económica, sigue enfrentando los proyectos de modernización autoritaria, que excluyen la democracia y los derechos humanos, centran el orden social en el mercado e, incluso, niegan la perspectiva de la soberanía nacional acogiéndose a ideas de globalización financiera y al imperialismo militar.

Por eso, para terminar, es preciso hacer un llamado a la reflexión sobre las posibilidades que la paz política ofrece, lo mismo que sobre los costos de acogerse a un modelo de vencedores y vencidos:

- ◆ Los modelos de vencedores y vencidos reproducen la exclusión, pues dan lugar a lógicas hegemónicas de organización de la vida social y política en función de los intereses de los vencedores, que se imponen artificialmente como intereses públicos y colectivos, cuando no como atributos autoritarios de nación.

Por el contrario, el diálogo y la negociación abren la oportunidad de construir nuevos sentidos de comunidad política y unidad nacional, a partir de procesos de reconciliación y de reconocimiento y gestión democrática de intereses antagónicos, a partir del desarrollo de fuerzas políticas y sociales, de coexistencia política de diversos proyectos de sociedad en un espacio nacional común y, en últimas, a partir de la construcción de un nuevo orden político. En este último punto, el nuevo orden plural puede otorgar un lugar efectivo a la expresión democrática de la oposición política y social, así como al acceso de ésta al poder del Estado. Sin embargo, para que estos avances se hagan realidad, los procesos de negociación no se deben limitar simplemente a establecer lógicas consociativas de distribución del poder entre el establecimiento tradicional y los movimientos insurgentes.

- ◆ La continuidad del conflicto mantiene un *statu quo* anacrónico, más interesado en la guerra que en la paz. La solución política, por el contrario, ofrece la posibilidad de transformar las relaciones de poder que impiden el desarrollo de políticas eficaces para resolver los problemas de equidad y productividad.

La crisis de la ciudadanía social en Colombia tiene un carácter estructural y demanda, más que asistencialismo, transformaciones de fondo. La cuestión agraria, por ejemplo, es uno de los casos en los que el régimen político ha fracasado rotundamente, no obstante que ha invertido importantes recursos en su transformación y a pesar de que existe un consenso amplio en que su estructura y su política anacrónicas afectan las posibilidades de desarrollo de la productividad en condiciones de mercado.

- ◆ La paz ofrece la oportunidad de construir una institucionalidad estatal cuya fortaleza sea su capacidad de garantizar procesos de inclusión democrática y no la multiplicación exponencial de su capacidad militar y punitiva para enfrentar la protesta social, que reclama acceso efectivo a los derechos sociales.

La guerra estimula la militarización de la sociedad y la tragedia humanitaria y, específicamente, conduce a reproducir la manera como se ha construido el Estado colombiano, más preocupado por el monopolio del uso de la fuerza que por la legitimidad pública y la capacidad democrática que puedan autorizarle ese uso. La paz demanda una institución militar para preservar la integridad territorial y nacional y, a nivel interno, una fuerza de convivencia capaz, ante todo, de garantizar los derechos de oposición democrática.

En este contexto, la continuidad de la guerra tiene múltiples consecuencias, entre otras las siguientes: mayor subordinación del país a las agendas externas; destinación de los recursos necesarios para estructurar nuevas políticas de desarrollo y equidad a la guerra; destrucción de la infraestructura económica y social; destrucción del tejido social y cultural; desarrollo exponencial de la crisis humanitaria y, en consecuencia, crecimiento del odio y de la desconfianza como principales combustibles de la guerra; protección estratégica de las fuentes de financiación de la guerra, entre ellas los cultivos ilícitos y las economías asociadas al narcotráfico; crecimiento de la impunidad y erosión de la capacidad estatal para enfrentar la crisis social; reproducción de intereses anacrónicos; y aplazamiento de los procesos de cambio que resuelvan las necesidades de la sociedad.

- ◆ Sólo el diálogo y la negociación de la paz dan una oportunidad real a los procesos de verdad, justicia, reparación y no repetición, fundamentales no sólo para resolver las cuestiones de impunidad y responsabilidad de actos de guerra, sino primordialmente como una forma de construcción simbólica y material de comunidades imaginadas de carácter nacional.

Al respecto, hay que referirse a uno de los rasgos característicos de la mayor parte de las guerras colombianas: la negación de la memoria y del derecho a la verdad, que trae como consecuencia que las heridas de ayer sigan alimentando las guerras de hoy. El eventual posconflicto colombiano plantea una tarea de complejidad monumental, pero ofrece la posibilidad de reconstrucción nacional.

- ◆ La paz ofrece la oportunidad de fortalecer la soberanía nacional, en momentos en que el país recuerda la separación de Panamá, hace un siglo, en condiciones similares a las actuales, es decir, en medio de una profunda división interna que lo hace especialmente vulnerable a los poderosos intereses del orden global actual.
- ◆ La paz ofrece la posibilidad de enfrentar más eficazmente el narcotráfico por dos razones: la primera, porque da la oportunidad de transformar la organización del sector agrario, dando oportunidades reales al campesino dedicado a la producción de cultivos ilícitos y cercado por la pobreza y la presión del narcotráfico, la insurgencia y el paramilitarismo; y la segunda, porque ya no será necesaria una economía de guerra y, en consecuencia, el nuevo Estado tendrá mejores condiciones para desarrollar políticas que hagan a la economía colombiana más competitiva e incluyente.

Notas

¹ Las referencias del presente ensayo a las políticas de seguridad del gobierno del presidente Álvaro Uribe se basan en los aspectos contemplados en el programa de gobierno, en los anuncios y en las políticas puestas en marcha en los dos primeros meses de gestión.

² El presente debate se articula a partir del trabajo de David Held “Ciudadanía y Autonomía”, publicado en la Revista Editorial La Política, de Paidós. Esta es una excelente síntesis de la discusión contemporánea, referida a los trabajos de Thomas

Marshall (1973) y Anthony Giddens (1987). Este debate es un desarrollo específico de la problemática general desarrollada en “Modelos de Democracia”. Igualmente, se basa en los trabajos del grupo de investigación “Representación, discurso y poder”, que coordina Ricardo García Duarte en la Universidad Distrital Francisco José de Caldas.

- ³ En la ponencia “Economía política de la exclusión”, presentada ante el IV Congreso de Universidades por la Paz, Luis Jorge Garay hace una radiografía analítica de los diferentes indicadores sociales que configuran la crisis social colombiana. Ver www.redunipaz.com.
- ⁴ Asociados a diversos factores: 1) la conformación de la Asamblea Nacional Constituyente con la participación de menos de 4 millones de colombianos y la adopción de la nueva Carta Política por un modelo de mayorías; 2) el reemplazo de un acuerdo nacional por la inclusión de las diversas perspectivas ideológicas y políticas que luego va a reconocer y a desarrollar parcialmente la nueva Constitución; 3) la continuidad de la guerra; 4) la ausencia de reformas políticas capaces de transformar la política tradicional; y 5) la adopción simultánea de las políticas económicas neoliberales que contrarrestan la perspectiva extensa de la carta de derechos y las medidas de protección del gasto público social, entre muchas razones.
- ⁵ María Emma Wills, “De la nación católica a la nación multicultural: Rupturas y desafíos”, en *Museo, memoria y nación: Memorias del Simposio Internacional y IV Cátedra Anual de Historia Ernesto Tirado Mejía*, Universidad Nacional de Colombia, IEPRI, Bogotá, 2000. Más allá de los problemas relacionados con el tipo de socialización del que procede la nación colombiana, la autora se pregunta qué ocurre cuando el ritual electoral se instaura como fundamento de legitimación política, no para desplazar las guerras de religión sino para alimentarlas, y qué ocurre cuando esos vínculos entre religión, partido y elecciones, además, quedan consignados en arreglos institucionales.
- ⁶ La idea de regionalización de la guerra se utiliza aquí para significar la transformación de una guerra de guerrillas clásica en un conflicto de mediana intensidad, en el que se empiezan a producir asentamientos territoriales de mayor estabilidad. A finales de la década de los noventa, el auge paramilitar y su modelo de defensa o de reestructuración de la tenencia de la tierra produce el repliegue de la insurgencia de algunas zonas del país (Urabá, Córdoba, Magdalena Medio). A su vez, la insurgencia concentra su esfuerzo militar en las zonas de mayor

influencia histórica y, con ello, queda atrás el periodo clásico de la guerra de guerrillas, en la que la insurgencia somete tácticamente al Estado a una política de desestabilización golpeando diferentes puntos del territorio, con lo cual logra disminuir las ventajas estratégicas de la institucionalidad.

- ⁷ Una tipología general de este tipo de móviles se puede consultar en Jorge Rojas y Marco Romero : “Armed Conflict and Internal Forced Displacement in Colombia”, en *This Is Not Our War*, coedición CODHES - UNICEF Colombia, marzo de 2000.
- ⁸ Por ejemplo, en el Boletín del Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República se calcula que el narcotráfico ha aumentado su participación en la propiedad de la tierra en más de 4 millones de hectáreas en los últimos años.
- ⁹ Alejandro Reyes Posada, El desarrollo de esta tesis puede consultarse en *Eclipse de la guerra*, Mandato Ciudadano por la Paz, Bogotá, 1998, pág. 35 y sgtes.
- ¹⁰ Daniel Pecaú, “La pérdida de los derechos, del significado de la experiencia y de la inserción social: A propósito de los desplazados en Colombia”, en www.colombia-thema.org. Revista virtual, 2000.
- ¹¹ *Op cit.*
- ¹² Esta situación es relativamente normal en el inicio de cualquier acercamiento entre fuerzas antagónicas que se disputan el poder político, pero realmente se convierte en una tragedia cuando se mantiene como patrón inamovible en los escenarios de diálogo, al punto que hace nula toda posibilidad de negociación. Cuando esto ocurre hay confianza en las posibilidades de la guerra o una resistencia estructural a abordar las cuestiones agendadas.
- ¹³ En relación con este aspecto, Manuel Conde Orellana, uno de los líderes de la negociación del conflicto armado guatemalteco, sostiene que si se compara con los procesos de paz centroamericanos, la sociedad colombiana tiene un nivel de elaboración teórica social y política mucho más complejo en relación con los contenidos de la paz. Así lo muestran ejercicios como el Congreso Nacional de Paz y País; las reuniones plenarias de la Asamblea Permanente de la Sociedad Civil por la Paz; las movilizaciones y expresiones culturales que anualmente congrega la Semana por la Paz; las Conferencias Internacionales por la Paz de Colombia, como la realizada en Costa Rica en el año 2000; el ejercicio multisectorial de Mesas Ciudadanas; la Ruta Pacífica de las Mujeres; el proceso

de reconocimiento y respaldo a los actores sociales populares que adelanta Planeta Paz; y el esfuerzo empresarial de Ideas para la Paz, por señalar sólo algunos de los procesos específicamente orientados a este propósito.

- ¹⁴ Ponencia de Juan Manuel Bustillo, presentada en el foro convocado por el proyecto “Iniciativas de paz de la Universidad Nacional de Colombia”, Bogotá, octubre de 2002.
- ¹⁵ Esta decisión se produjo en los últimos días de gobierno del presidente Andrés Pastrana, pero, públicamente, el Alto Comisionado para la Paz, Luis Carlos Restrepo, argumentó que esta medida favorecería posibilidades de diálogo con la insurgencia.
- ¹⁶ Intervención del profesor Ricardo Sánchez Ángel en el curso de contexto “Conflicto Armado y Procesos de Paz”, ofrecido por el Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia, en marzo de 2002.
- ¹⁷ En este punto es lamentable que un gobierno que cuenta los recursos de la guerra en billones de pesos se muestre partidario de recortar la financiación de los defensores de oficio de las personas sindicadas de delitos o condenadas a un sistema carcelario profundamente alejado de los estándares de derechos humanos que exigen los tratados internacionales de derechos humanos.
- ¹⁸ La Ley de los Caballos fue el desarrollo normativo del artículo K transitorio de la Constitución de 1886, que facultaba al Presidente de la República para prevenir y reprimir los abusos de la prensa mientras no se expidiera la Ley de Imprenta. Este artículo fue desarrollado por la Ley 61 de 1888, que concedió al presidente facultades para “prevenir y reprimir administrativamente los delitos y culpas contra el Estado que afecten el orden público, pudiendo imponer según el caso, las penas de confinamiento, expulsión del territorio, prisión o pérdida de derechos políticos por el tiempo que crea necesarios”. Véase Ricardo Sánchez Ángel, “El poder y las constituyentes en la historia colombiana”, en *Constitución gobernabilidad y poder*, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1996, pág. 80.
- ¹⁹ Francisco Leal Buitrago, “La seguridad: difícil de abordar con democracia”, en *Revista Análisis Político*, No. 46, mayo-agosto de 2002, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia. Igualmente, Leal Buitrago advierte cómo puede o no ser incompatible la seguridad con la búsqueda de la paz: “La mayor dificultad en la

urgente elaboración de una política coherente de seguridad, en un país con las características que presenta Colombia es articular la realidad de la guerra con la búsqueda de la paz. Un régimen político con grandes falencias en su ejercicio democrático, pero sin ser dictatorial, alterado por un conflicto armado interno en el que intervienen guerrilleros y paramilitares requiere confrontar ese conflicto sin deteriorar sus limitados logros en materia de derechos civiles”.

- ²⁰ Esta tendencia va, en lo fundamental, en contravía de los planteamientos de Eduardo Sarmiento o Luis Jorge Garay, quienes consideran que el país puede y debe hacer un esfuerzo fiscal con cargo a los sectores más pudientes, no sólo para financiar la Fuerza Pública, sino ante todo, para atender la emergencia social que vive el país.
- ²¹ Gustavo Gallón Giraldo, y Rodrigo Uprimny Yepes, “Constituyente, violencia y derechos humanos”, en Revista Foro núm. 13, octubre de 1990, pág. 37.

Conflicto armado, cambios sociodemográficos y políticas públicas



Balance de las políticas de atención a la población desplazada (1998-2000)

Patricia Luna

Coordinadora de la Unidad de Atención a Población

Desplazada, Red de Solidaridad Social

Robin Hissong

Coordinadora de la Unidad Técnica Conjunta RSS - ACNUR

El contexto

El desplazamiento forzado en el país constituye en la actualidad, por su magnitud y sus características, una verdadera crisis humanitaria y una situación de grave violación de los derechos humanos, civiles y políticos de miles de ciudadanas y ciudadanos colombianos. Así, la población desplazada es el grupo más vulnerable entre los vulnerables, no sólo por las carencias materiales que afronta al huir de su lugar de origen, sino también por el efecto que produce el desarraigo en su capacidad de agenciar su propio proyecto de vida.

La magnitud del problema del desplazamiento tiene repercusiones en el orden social y económico del país; sus efectos sobre la población y las regiones que lo padecen con mayor intensidad son directos. En este sentido, la sociedad colombiana debe reconocer varios hechos: la tragedia humanitaria que afronta el país; las consecuencias devastadoras del desplazamiento forzado sobre las personas; la insuficiencia que caracteriza cualquier volumen de recursos cuando el desplazamiento se utiliza como estrategia de guerra; y la incidencia directa sobre los recursos locales y regionales, los cuales se ven afectados por la llegada, a municipios y regiones, de nuevos pobladores que demandan de la autoridad bienes y servicios.

Las cifras del éxodo muestran el drama que vive el país como consecuencia del conflicto armado interno. Puesto que se trata de una estrategia que utilizan los actores armados para ganar el control de territorios estratégicos

y desestabilizar las dinámicas sociales y económicas del país, el desplazamiento aumenta cada vez más. Los afectados huyen de los escenarios del conflicto hacia lugares de refugio, en especial las ciudades capitales. El Gobierno estima que entre 1995 y junio de 2002 se desplazaron alrededor de 892.000 personas. Más de la mitad fue desplazada entre enero de 2000 y junio de 2002. De acuerdo con los datos arrojados por el Sistema de Estimación por Fuentes Contrastadas –el primer sistema de estimación con que cuenta el Gobierno colombiano– se evidencia una tendencia de crecimiento sostenido del desplazamiento entre enero de 2000 y junio de 2002, semestre a semestre. Así, las cifras muestran que casi 129.000 personas fueron obligadas a huir de sus hogares en el año 2000; más de 190.000 en 2001; y más de 172.000 sólo en el primer semestre de 2002.

El desplazamiento en sí es un fenómeno que agrava la situación de vulnerabilidad y exclusión social de las personas y las familias afectadas. Según una investigación realizada por Luis Eduardo Pérez, consultor de la Red de Solidaridad Social, en la que se aplica la encuesta del SISBEN a hogares desplazados y no desplazados en cinco ciudades, se encuentra que el 54% de los hogares no desplazados se encuentra en situación de vulnerabilidad y exclusión, mientras que en los hogares desplazados el porcentaje es de 85%. De cada 100 hogares desplazados 31 son altamente vulnerables a la pobreza y 54 se encuentran en el límite de ésta. Sólo un 2% de los hogares se encuentra en los niveles 4, 5 y 6 del SISBEN, mientras que en los hogares no desplazados el porcentaje es de 15%. En conclusión, el 85% de los hogares no desplazados se encuentra en los niveles 1, 2 y 3 del SISBEN, mientras que en los hogares desplazados el porcentaje es del 98%.

En lo que respecta a los principales grupos poblacionales afectados por el fenómeno del desplazamiento, las cifras indican que en el periodo comprendido entre enero de 2000 y junio de 2002, el 48% de la población desplazada está compuesto por mujeres, muchas de las cuales se han convertido en jefes de hogar debido a la viudez, la ruptura de sus relaciones de pareja o a la pérdida de su compañero. Esto significa que, aparte del trauma psicológico que les ha producido el desarraigo, estas mujeres también se han visto obligadas a asumir un alto grado de responsabilidad en el soste-

nimiento afectivo y económico de sus familias. Además, el desplazamiento de mujeres incide en el aumento de la población femenina en condiciones de pobreza en las ciudades y localidades de llegada. Lograr allí la estabilización de los hogares encabezados por mujeres es un proceso difícil, debido a las grandes responsabilidades que éstas tienen que asumir en un medio nuevo y desconocido. La atención a este grupo poblacional, desde la perspectiva de su promoción como jefes de hogar, se constituye, entonces, en una estrategia para mitigar el desmejoramiento de las condiciones de vida de la población que ha sido desplazada.

El desplazamiento también afecta de manera particular a los menores de edad. Se estima que el 44% de las personas que se desplazan es menor de edad. Niños y niñas en edad escolar, es decir entre los 5 y los 14 años, constituyen el 26% del total de personas incluidas en el Registro Único de Población Desplazada. La creciente incidencia del desplazamiento sobre esta población está relacionada con la presión que los actores armados ejercen sobre niños y niñas para vincularlos de manera forzada a la guerra. Muestra de lo anterior es que en las declaraciones que la población desplazada realiza ante el Ministerio Público para acceder a la atención estatal, las familias argumentan como un motivo de salida el reclutamiento forzado de sus hijos e hijas menores de edad.

El desplazamiento produce en estas personas efectos psicosociales que ocasionan alteraciones tanto en su esfera afectiva y emocional como en sus relaciones sociales. Tales efectos se manifiestan en situaciones de desprotección y abandono, especialmente en los casos en que los padres o los tutores del menor han muerto en el conflicto armado. La desvinculación del proceso educativo es otra consecuencia del desplazamiento sobre los menores. En los casos en que el menor no se incorpora rápidamente al sistema educativo en el lugar de llegada, produce retraso escolar y desnivelación académica debido a las diferencias en el nivel educativo rural y urbano. Además de lo anterior, la desestabilización socioeconómica de la familia afecta significativamente la satisfacción de necesidades básicas de los menores, tales como la alimentación, el albergue, el vestido y el acceso a los servicios básicos de salud y educación.

En cuanto a los grupos étnicos del país, se estima que el 17,72% del total de la población desplazada entre enero de 2000 y junio de 2002 corresponde a población negra, mientras un 3,75% corresponde a población indígena. Así, el 20,5% de la población desplazada durante dos años y medio corresponde a grupos étnicos.

El mapa de los territorios indígenas y de las comunidades negras en el país coincide, en parte, con el de grandes proyectos de infraestructura, con el de una gran biodiversidad, con el de riquezas del subsuelo, con el de cultivos ilícitos y con el de la lucha armada.

Las zonas tradicionales de asentamiento de las comunidades negras en nuestro país están siendo seriamente afectadas por la dinámica que ha tomado el conflicto armado. Muchas de estas comunidades, basadas en su fortaleza organizativa y en el arraigo cultural centrado en su territorio, han generado mecanismos de resistencia ante el embate de los actores armados. Sin embargo, los eventos de desplazamiento masivo y la llegada de familias afrocolombianas a distintas ciudades del territorio nacional señalan la necesidad de entender y fortalecer las estrategias de resistencia de estas comunidades y de llevar a cabo labores de atención acordes con sus características y especificidades.

Por otra parte, en los últimos diez años, la guerra en los territorios de las comunidades indígenas, ligada a la pugna por el control de los recursos naturales o del territorio, se ha escalado cada vez más. En este contexto, el número de indígenas en condición de desplazamiento es creciente. Aunque en general las comunidades indígenas han preferido permanecer en sus territorios, a pesar del conflicto, hay situaciones insostenibles que han llevado a que se configuren varios tipos de desplazamiento: interno, en especial masculino, en su propio territorio; hacia territorios no indígenas dentro del territorio nacional; y, en algunos casos, hacia zonas fronterizas con otros países.

Si se observa el desplazamiento desde una perspectiva territorial, se encuentra una expansión del fenómeno, pues en el año 2000, 480 municipios fueron afectados por eventos de desplazamiento; en el año 2000, 819; y en el primer semestre de 2002, 887 fueron afectados por la expulsión de perso-

nas o por la llegada de población desplazada. Durante el total de este periodo, el 87% del territorio nacional ha sufrido los efectos del desplazamiento.

Es evidente, entonces, una expansión geográfica del fenómeno, aunque no todos los municipios son afectados de la misma manera. Así, por ejemplo, se encuentra que la dinámica de expulsión y recepción del 75% de la población desplazada está concentrada en 122 municipios. En términos regionales se identifican 20 microrregiones críticas desde donde huye el 68% de la población desplazada. Las principales de éstas son: la Sierra Nevada de Santa Marta, que expulsó el 10,5%; el oriente antioqueño, que expulsó el 9,4%; los Montes de María, que expulsó el 8%; el Urabá ampliado, que expulsó el 5,6%; y el centro del Chocó, que expulsó el 4,6%.

En cuanto a los eventos de retorno, en el periodo 2000 - 2002, un total de 71.056 personas regresó a sus lugares de origen. Es evidente una dramática tendencia decreciente en el retorno, que pasó de un índice del 37% en el año 2000 al de 11% en 2001 y a sólo el 2% en el primer semestre de 2002. La imposibilidad de retorno genera una altísima demanda de los recursos disponibles para la reubicación en nuevos asentamientos, generalmente en las grandes ciudades, en donde los costos de atención y de reinserción social son extremadamente altos.

Balance de la política de atención

Durante los últimos siete años, a partir de la expedición del documento CONPES 2804, Colombia ha estado enfrentando el reto de construir una política de prevención del desplazamiento y de protección y atención a la población desplazada por la violencia, que hoy muestra una madurez frente a la de otros países en conflicto, así como lecciones aprendidas que orientarán el trabajo que deberá continuar durante la administración actual. Aunque el proceso de formulación no ha tenido un carácter de desarrollo permanente ni refleja la participación de todos los actores interesados, en particular la misma población desplazada, se podría afirmar que la política actual refleja importantes aportes de funcionarios del Estado, organismos no gubernamentales, agencias internacionales y representantes de los sectores académicos del país.

El Documento CONPES 3057, expedido en noviembre de 1999, propuso el Plan de Acción para la prevención del desplazamiento forzado y la atención a la población desplazada, que fue el primer documento de política que el gobierno anterior formuló y, como tal, sirve de marco para plantear este balance. Cabe, entonces, recordar los objetivos de la política de atención:

- ◆ Prevenir el desplazamiento forzado a partir de un Sistema de Alertas Tempranas que permita prever situaciones de riesgo, mejorar las condiciones de seguridad en las zonas de alto riesgo y generar transformaciones locales que disminuyan la vulnerabilidad de la población.
- ◆ Prestar atención humanitaria a las personas desplazadas, bajo estándares mínimos de calidad, y mejorar la provisión de estos servicios a través de la conformación de alianzas entre el Estado, las ONG y las agencias internacionales especializadas.
- ◆ Promover la estabilización socioeconómica de las personas desplazadas a través de incentivos de retorno voluntario.
- ◆ Establecer mecanismos para proteger a la población antes, durante y después del desplazamiento.
- ◆ Simplificar y reorganizar el marco institucional del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada.
- ◆ Establecer un esquema de ejecución descentralizada, que tenga en cuenta la responsabilidad de los municipios y los departamentos, y facilite la participación del sector privado, las agencias internacionales, la Iglesia y las ONG, en alianza con el Estado.

En el marco de estos objetivos, el enfoque adoptado por el Gobierno buscaba lo siguiente:

- ◆ enfrentar las causas estructurales del fenómeno del desplazamiento
- ◆ trascender el tradicional enfoque asistencialista y puramente de emergencia
- ◆ fortalecer las capacidades de las comunidades afectadas

- ◆ abordar el diseño y la ejecución de las acciones bajo un enfoque poblacional y territorial consistente con la heterogeneidad del fenómeno del desplazamiento forzado, e
- ◆ involucrar a la sociedad civil y al sector privado en la ejecución de acciones.

En términos generales, desde la perspectiva de la protección y la restitución de los derechos vulnerados, el Gobierno pretendió poner en marcha una política de atención que reconociera la vulnerabilidad específica de la población desplazada por la violencia. Al mismo tiempo, se esperaba que dicha política fuera aplicada por las entidades gubernamentales existentes, con miras a lograr eficiencia y efectividad en el uso de recursos destinados a la inversión social.

A continuación se hará un resumen de los principales avances logrados durante la administración anterior en cuanto a la formulación y la aplicación de políticas de atención a la población desplazada por la violencia. Posteriormente se plantearán algunos de los retos que se enfrentan en la actualidad.

La cualificación de la estructura y los procesos de trabajo de la Red de Solidaridad Social

En marzo de 1999, mediante el Decreto 489, la Red de Solidaridad Social reemplazó a la Consejería Presidencial para el Desplazamiento Forzado como entidad coordinadora del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD). Además, ante la ausencia de entidades nacionales o territoriales que asumieran ciertos aspectos de la atención, la RSS inició el diseño y la operación de algunos componentes del plan.

El ejercicio de este doble papel implicó un proceso de reorganización y cualificación interna. Así, se creó un grupo de trabajo especial a nivel central, con asesores competentes en cada uno de los componentes de atención: prevención, atención humanitaria de emergencia y restablecimiento. Este grupo, que depende directamente de la Dirección General, apoya a las Unidades Territoriales en la atención a eventos de desplazamiento masivo y en la generación de las condiciones para la puesta en marcha y el segui-

miento de esquemas de intervención. Igualmente, coordina con las demás entidades nacionales la movilización de recursos y la adopción de esquemas de gestión interinstitucional.

Además, en convenio con el ACNUR, se conformó la Unidad Técnica Conjunta, un equipo de especialistas que presta asesoría y asistencia técnica a la RSS, en primer lugar, así como a las demás entidades que conforman el SNAIPD, mediante la generación y la síntesis de conocimiento, y a través de procesos de capacitación y de ejecución de proyectos piloto en temas estratégicos.

A nivel departamental y municipal, las Unidades Territoriales de la RSS asumieron la coordinación de las acciones del SNAIPD en sus respectivos territorios. Estas oficinas también atienden directamente a la población desplazada y apoyan a los diferentes actores del SNAIPD en la formulación de planes y proyectos de atención.

Finalmente, cabe señalar que la RSS adecuó sus sistemas administrativos y financieros para poder operar en un panorama de emergencia con un presupuesto de funcionamiento cada vez más reducido. Por ejemplo, en el año 1998, por cada peso gastado en funcionamiento se invirtieron dos pesos en la atención a grupos de población vulnerable. En 2001, por cada peso gastado en funcionamiento se invirtieron ocho pesos en la atención a la población vulnerable, sobre todo a la población desplazada por la violencia.

Hacia la consolidación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada

El Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada se diseñó con el propósito de avanzar hacia una política de Estado que diera una respuesta integral y soluciones duraderas para la población desplazada. El SNAIPD se planteó como un modelo que permitiera articular las dimensiones sectoriales de la política y, a su vez, articular éstas con los niveles nacional y territorial en una misma estructura sistémica.

La atención eficaz del Estado a la población desplazada requiere necesariamente de un sistema en el cual las entidades que lo conforman conozcan y cumplan, de manera descentralizada, coordinada y participativa, sus res-

ponsabilidades específicas. En esta dirección se considera que la administración anterior dio pasos importantes hacia a la activación y la consolidación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada. Hay que tener en cuenta, específicamente, los logros en el desarrollo de un marco legal funcional, en la activación y creación de espacios de toma de decisión y de coordinación interinstitucional, así como en la puesta en marcha de sistemas de información como soportes de la toma de decisiones.

Desarrollo del marco legal

Al iniciarse el Gobierno anterior, el país ya contaba con la Ley 387, expedida en 1997. Esta ley reconoce la condición de desplazado, así como la responsabilidad que tiene el Estado en la formulación de las políticas y en la adopción de las medidas de prevención del desplazamiento, y de atención, protección y consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia. Además, establece las responsabilidades de cada una de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada.

Durante el gobierno del Presidente Andrés Pastrana se logró adelantar el proceso de reglamentación de la Ley 387, con la expedición de diferentes decretos que abordan los temas y las responsabilidades sectoriales. Los decretos expedidos desarrollaron las modalidades y el acceso a educación, vivienda y tierras. Con estas disposiciones se trató de crear un marco legal que permitiera aplicarse de acuerdo con el enfoque de una política de discriminación positiva hacia los desplazados, en virtud de su calidad de víctimas de una violación extrema de los derechos humanos. De esta manera se trató de conciliar los nuevos lineamientos de la política de atención a la población desplazada con las recomendaciones de las entidades internacionales y de las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos en tal sentido.

Igualmente, mediante un acuerdo administrativo del Consejo Nacional de Seguridad Social y Salud, se logró poner en marcha un procedimiento para la atención en salud a todas las personas incluidas en el Registro Único de Población Desplazada.

Sin embargo, algunos aspectos de esta ley, en particular los relativos a la prevención y la protección antes, durante y después del desplazamiento tuvieron un escaso desarrollo reglamentario.

Una excepción importante la constituye el Decreto 2007 de 2001. Esta norma establece el reconocimiento y la protección de los derechos patrimoniales de la población rural a través del congelamiento de bienes patrimoniales, bien sea en forma preventiva o posterior al desplazamiento; la estabilización transitoria de la población desplazada a través de la implementación de predios de paso; programas y procedimientos especiales de enajenación, adjudicación y titulación de tierras; y la estabilización definitiva por medio de la reubicación rural, como estrategia de consolidación socioeconómica, a través de la permuta de inmuebles bajo la medida de la Unidad Agrícola Familiar (UAF). Es importante recordar que esta medida protege no sólo el derecho de propiedad, sino también todas las formas de tenencia precaria, como la posesión, la mera tenencia y la ocupación de baldíos.

Mecanismos para la coordinación interinstitucional y la toma de decisiones

En el ámbito nacional se logró la reactivación del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, por lo menos durante el primer semestre de 2001, cuando fueron presentadas y aprobadas la mayor parte de las normas legales expedidas durante la administración anterior.

Igualmente, con la coordinación de la Red de Solidaridad Social, se consolidaron procesos de trabajo interinstitucional que permitieron la definición de protocolos de atención y una relación más estrecha en los procesos de atención emprendidos en las diferentes regiones.

Es importante recordar que el principal mecanismo para la coordinación y la gestión interinstitucionales en el ámbito territorial lo constituyen los Comités Municipales, Distritales y Departamentales. Estos espacios también son importantes para retroalimentar las políticas de atención.

En términos reales, una de las condiciones para el funcionamiento del Sistema a nivel local es el mejoramiento de la respuesta de los Comités: es justamente en el territorio donde se encuentran los saberes que identifican y construyen las salidas prioritarias y viables, según el contexto del conflic-

to en cada zona del país. En el mismo sentido, es con la participación efectiva de la sociedad civil, en general, y con la vinculación de las organizaciones de la población desplazada por la violencia, en particular, que se logrará una relación más igualitaria que soporte esquemas efectivos de integración y control social.

Un asunto no del todo resuelto es el de cómo transferir los acumulados que se tienen en el nivel central, e igualmente, cómo generar los ajustes de política necesarios a partir de su aplicación en los niveles locales. Es claro que la perspectiva local determina la efectividad de cualquier política pública, lo que hace prioritario el entrenamiento de los entes territoriales para que desempeñen con eficiencia las responsabilidades que se les asignan. Tal cometido es uno de los objetivos del Proyecto de Fortalecimiento a Comités Departamentales y Municipales de Atención a Población Desplazada, que se impulsa desde la Unidad Técnica Conjunta (ACNUR-RSS).

Si bien el avance en la visión y la estructuración del Sistema mediante la reactivación de los comités territoriales es innegable, aún persisten grandes dificultades para que ello se traduzca en una verdadera respuesta integral.

Para que el SNAIPD fortalezca su carácter participativo y ejerza plenamente sus derechos de ciudadanía, la RSS ha venido impulsando una línea de desarrollo de capital social con población en situación de desplazamiento. Los objetivos de este programa son los siguientes: apoyar los procesos organizativos de la población en situación de desplazamiento forzado; garantizar el ejercicio del derecho a la participación de la población desplazada en la elaboración, la gestión y la ejecución de propuestas para la superación de su situación; y promover la integración de esta población a las dinámicas sociopolíticas territoriales, nutriendo el proceso de reconstrucción del tejido social. En este programa, la RSS ha impulsado la conformación de Mesas Permanentes de Trabajo con la Población Desplazada, como instancias de participación de esta población y de sus organizaciones, y de concertación, control y veeduría para la identificación, priorización y seguimiento de proyectos. Ha iniciado, además, la ejecución de proyectos piloto en diferentes zonas de recepción, para fortalecer las organizaciones de población desplazada.

Otro mecanismo de coordinación interinstitucional en el ámbito territorial lo constituyen las Unidades de Atención y Orientación (UAO), las cuales han contado con el apoyo y la asesoría del Comité Internacional de la Cruz Roja. Durante la administración anterior, en un esfuerzo conjunto entre la Red de Solidaridad Social y las autoridades territoriales, se logró instalar trece UAO en igual número de ciudades capitales. Las UAO se concibieron como espacios de trabajo interinstitucional que permitieran la prestación de múltiples servicios de información y de atención a personas y a hogares desplazados. En términos específicos, la consolidación de las UAO se tradujo en el mejoramiento de la calidad de los servicios brindados a la población desplazada, gracias a la concurrencia de la oferta de atención, lo que redundó en disminución de trámites y en mayor facilidad de acceso a los servicios estatales.

Red Nacional de Información para la Atención a la Población Desplazada

Una de las herramientas básicas para los miembros del SNAIPD en los diferentes procesos de toma de decisiones es la Red Nacional de Información para la Atención a la Población Desplazada. Esta herramienta fue prevista en la Ley 387 de 1997 para garantizar la información sobre la magnitud del desplazamiento, las características de los grupos afectados, los territorios involucrados, las causas y los presuntos autores del desplazamiento, así como para precisar el número de personas desplazadas que demandan atención del Estado colombiano.

La información que provee la Red Nacional de Información es la base para el diseño de planes, programas y proyectos de atención a la población desplazada en sus diferentes componentes: prevención, atención humanitaria de emergencia y acciones de reincorporación de la población a estructuras sociales, políticas y económicas más equitativas y democráticas. Asimismo, permite hacer el seguimiento a las distintas acciones que las entidades del SNAIPD realizan en beneficio de la población desplazada; reorientar estas acciones, si es del caso; y definir la necesidad de nuevos recursos para mitigar el daño ocasionado por el desplazamiento.

Durante la administración anterior se consolidaron, a través de la Red de Solidaridad Social, dos subsistemas que hacen parte de la Red Nacional de

Información: el Sistema Único de Registro y el Sistema de Estimación por Fuentes Contrastadas.

El Sistema Único de Registro es la aplicación que soporta el Registro Único de Población Desplazada. La información recogida permite cuantificar en términos territoriales y poblacionales la demanda de atención al Estado colombiano. Igualmente, contiene módulos para caracterizar en términos socioeconómicos a las personas y los hogares incluidos en el Registro y para facilitar la labor de seguimiento a las ayudas entregadas a cada hogar.

El Registro de Población Desplazada comenzó a operar en 1995, bajo la responsabilidad del Ministerio del Interior. A partir del año 2000, el Registro Único de Población Desplazada comenzó a operar de manera descentralizada en todas las oficinas del Ministerio Público del país y en las Unidades Territoriales de la Red de Solidaridad Social. Sin lugar a dudas, la puesta en marcha esta herramienta, lo mismo que la implementación de programas de atención por parte del Estado, ha generado un importante incremento en la demanda por parte de la población desplazada. Entre 1995 y 1999, el Registro de Población Desplazada alcanzó a incluir un total de 16.978 hogares. A julio 15 de 2002, el Registro Único de Población Desplazada había cubierto un total de 174.160 hogares, constituido por 781.554 personas.

Por otro lado, la Red de Solidaridad Social diseñó un sistema de estimación que da cuenta de la cifra global de población desplazada. El Sistema de Estimación por Fuentes Contrastadas (SEFC) registra información a nivel nacional, en las 35 Unidades Territoriales de la RSS, sobre los diferentes eventos de expulsión, llegada, retorno y reubicación de población desplazada por la violencia. Con este sistema, el Gobierno nacional cuenta con una herramienta técnica para estimar la magnitud y las tendencias territoriales y poblacionales del desplazamiento.

Con el fin de avanzar más en la consolidación de la Red Nacional de Información, particularmente en los temas de caracterización de la población desplazada y en la metodología de estimación, desde septiembre de 2001 comenzó a funcionar un Comité Técnico, conformado por la Red de Solidaridad Social, la Unidad Técnica Conjunta, la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) y la Conferencia Episco-

pal. A partir de julio de 2002 se incluyó formalmente, también, como miembro del Comité, al Departamento Administrativo Nacional Estadístico (DANE), que tiene la función de aportar técnicamente a los procesos de trabajo adoptados por dicha instancia.

Avances en la consolidación de estrategias de atención

Mobilización de recursos financieros

Durante el Gobierno anterior se pusieron en marcha estrategias y proyectos de atención a la población desplazada en los componentes de prevención, atención humanitaria de emergencia y restablecimiento. Para ello se movilizó un importante monto de recursos, tanto de la Nación como de organismos y agencias de cooperación internacional. Entre 1998 y junio de 2002 se invirtieron más de \$193.000 millones, provenientes de recursos de la Red de Solidaridad Social, FONSECON, el Fondo de Calamidades, el Fondo de Inversiones para la Paz, el INURBE y el Banco Agrario, en beneficio de más de 141.000 hogares. Igualmente, durante ese mismo periodo, la RSS consolidó alianzas de cooperación internacional por un valor superior a los 20 millones de dólares.

No obstante, a pesar del sustancial incremento en la movilización y la asignación de recursos en beneficio de la población desplazada, la demanda de atención supera el presupuesto posible debido al rápido y permanente crecimiento del fenómeno del desplazamiento. Es así como para financiar el retorno rápido de 35.000 familias se requeriría una inversión mínima de \$35.000 millones; para restablecer integralmente a 100.000 familias ya incluidas en el Registro Único se requerirían alrededor de \$1,5 billones, sin incluir los costos de la tierra o de la seguridad física; y, solamente en la fase de emergencia, para brindar asistencia alimentaria, salud y educación a 57.000 nuevas familias desplazadas (cifra estimada para el periodo de julio a diciembre de 2002) se requerirían \$159.000 millones.

Prevención

La prevención es el componente de la política que menos se ha desarrollado en lo que respecta a la normativa. Además, tiene pocas estrategias de ac-

ción en marcha y es el componente más difícil de manejar en la actual situación del conflicto.

La herramienta normativa más importante que se expidió durante el periodo presidencial anterior fue el Decreto 2007 del 2001, que se mencionó antes. Este decreto estableció las condiciones normativas para el desarrollo de diferentes acciones de protección patrimonial, antes o después del desplazamiento. No obstante, ahora es preciso diseñar los mecanismos, los procedimientos y los instrumentos que permitan llevar a la práctica las disposiciones que definió.

En este sentido, se iniciará la ejecución de un importante proyecto para diseñar las metodologías requeridas y para hacer experiencias piloto de éstas en cinco zonas del país. El proyecto será ejecutado con recursos de la Red de Solidaridad Social y el Fondo Posconflicto del Banco Mundial; contará con un Comité Directivo de carácter mixto en el cual participarán la Vicepresidencia de la República, la RSS, el INCORA, la Conferencia Episcopal Colombiana, CODHES, la Organización Nacional Indígena Colombiana (ONIC), y una organización afrocolombiana y una organización campesina, según las zonas seleccionadas. Igualmente participarán, en calidad de observadores, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Defensoría del Pueblo.

En el campo de la prevención, cabe destacar el Programa de Atención a Municipios Afectados por la Violencia, coordinado por la Red de Solidaridad Social. A través de este programa se ejecutan acciones de reconstrucción de infraestructura social y comunitaria, así como de atención humanitaria a las víctimas de acciones violentas. La atención inmediata del Estado a los eventos de masacres, tomas de municipios, atentados y combates constituye una estrategia de prevención, toda vez que con ella se mitigan los efectos de las acciones violentas y se evitan, en buena medida, movimientos masivos de población.

Junto a las anteriores acciones de prevención se han ejecutado diferentes proyectos productivos y de fortalecimiento organizativo, con miras a fortalecer el arraigo de comunidades en riesgo.

Atención humanitaria de emergencia

Para satisfacer las necesidades materiales y proteger a la población desplazada durante la fase de emergencia, la Red de Solidaridad Social puso en marcha diferentes modalidades de atención, según la dinámica y la magnitud del evento.

En los casos de desplazamiento individual de personas que llegan a las principales ciudades del país, la atención se brinda a través de ONG operadoras, bajo el esquema de administración delegada. En algunos casos, en vez de un contrato de administración delegada, la RSS consolida alianzas estratégicas con organizaciones humanitarias internacionales, que brindan la atención humanitaria bajo los preceptos de la política nacional. En ciudades que reciben una cantidad menor de población desplazada, las Unidades Territoriales de la RSS entregan la ayuda humanitaria de forma directa y cuentan con recursos en caja para cumplir tal fin.

Los eventos de desplazamiento masivo son atendidos directamente por las Unidades Territoriales, en colaboración con las demás entidades nacionales y territoriales del SNAIPD. Además, con el fin de optimizar el uso de recursos humanos y financieros para atender estos eventos, la RSS y el Comité Internacional de la Cruz Roja cuentan con un Documento de Entendimiento, que permite prestar la atención de manera oportuna coordinando la intervención de cada parte. También se ha creado una red de funcionarios de las entidades nacionales del SNAIPD para apoyar a las regiones en lo que respecta a una respuesta inmediata a las emergencias. Esta red cuenta con un protocolo de activación y operación.

Las diferentes estrategias que han sido empleadas en la atención humanitaria de emergencia han permitido una ampliación significativa de la cobertura poblacional y territorial. Además, y sobre todo con el esquema de administración delegada, ha sido posible ir más allá de los componentes establecidos en la Ley 387 de 1997, para incorporar otros aspectos como la atención psicosocial, el apoyo en la obtención de documentos de identidad y el auxilio funerario.

Igualmente ha sido posible emplear el enfoque poblacional en la atención humanitaria de emergencia, teniendo en cuenta diferentes variables (sexo,

edad y particularidades culturales, entre otras). Si bien es necesario afianzar aún más esta política, su aplicación se ha visto reflejada concretamente en la entrega de una asistencia alimentaria acorde a las preferencias culturales de los grupos afectados; en la dotación de *kits* apropiados según el género y la edad; en la entrega de auxilios funerarios que consideren las creencias religiosas; y en la prestación de atención psicosocial según las variables enunciadas.

Restablecimiento

El restablecimiento de población desplazada es un proceso que se inicia con la atención humanitaria y culmina cuando se han generado condiciones que permiten a las personas contar con opciones para rehacer integralmente su proyecto de vida y lograr su estabilización progresiva, aprovechando sus propios recursos y potenciales y la oferta institucional disponible.

Este componente de la atención exige, entonces, un complejo proceso en el cual se aborda la satisfacción tanto de las necesidades materiales como la de las no materiales. Estas últimas incluyen condiciones de seguridad física y social; superación de los efectos psicológicos generados por el desplazamiento en individuos, familias y comunidades; fortalecimiento del sentido de pertenencia y de arraigo; y generación en la población de capacidades para organizarse y gestionar decisiones según sus intereses.

Los procesos de restablecimiento requieren de la acción decidida y coordinada de numerosas entidades del Gobierno, de las ONG, de las comunidades receptoras de la población desplazada y de la misma población desplazada.

Por otra parte, la puesta en marcha de procesos sostenibles de restablecimiento integral enfrenta diferentes obstáculos, dependiendo del ámbito en el cual se está trabajando. En las grandes y medianas ciudades, a donde llega la mayoría de la población desplazada en busca de refugio y atención, está el problema de la dispersión física de las familias, aunado a la fragmentación de la oferta institucional y a la complejidad de los procedimientos para acceder a ella. A lo anterior se suma el hecho de que en el medio urbano tienden a desaparecer las redes de apoyo informales, lo cual dificulta el acceso de las familias a la información necesaria para desenvolverse en

un medio extraño, complejo, extenso y, muchas veces, hostil. Las distancias, los procedimientos complejos, los prejuicios de los habitantes urbanos respecto de las personas desplazadas, e incluso el lenguaje, se constituyen en barreras muchas veces insuperables que pueden conducir a que las familias desistan de buscar el apoyo institucional y encuentren solución a su situación económica en el trabajo intermitente y no formal.

Por otra parte, está la no correspondencia entre buena parte de las capacidades y habilidades desarrolladas por las familias desplazadas de las zonas rurales del país y las oportunidades laborales que ofrece el nuevo medio urbano, de por sí muy competitivo. Sin el concurso de un equipo interdisciplinario de expertos no resulta fácil identificar una opción económicamente viable que responda a habilidades ya adquiridas o que requiera un tiempo relativamente corto para el desarrollo de las mismas.

El restablecimiento en el ámbito rural o el retorno de la población desplazada a su lugar de origen puede ser más fácil en cuanto ofrece oportunidades económicas más acordes con sus habilidades y su experiencia. Además, es la opción menos costosa para la Nación. No obstante, enfrenta muchas veces la escasez de terrenos aptos y de cadenas productivas para el desarrollo de actividades agropecuarias o una mayor precariedad en términos de condiciones de seguridad física.

Ante la evidencia de esta problemática, es importante que el país ponga en marcha estrategias de retorno a corto plazo, esquemas de atención integral para el restablecimiento en el ámbito rural y esquemas de atención integral para las zonas urbanas de recepción. En todos los casos, los esquemas adoptados deben promover la integralidad y la continuidad en el ciclo de atención y deben contar con el concurso de todas las instituciones del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, así como con el acompañamiento permanente de profesionales expertos que proporcionen atención psicosocial, orientación para acceder a la oferta institucional de servicios básicos y complementarios, y asesoría en la formulación y puesta en marcha de opciones de generación de ingresos económicamente viables en el nuevo entorno y acordes con las características y capacidades reales o potenciales de las familias.

La Red de Solidaridad Social diseñó un protocolo para la formulación de programas integrales de restablecimiento, el cual sirve de guía a los Comités Municipales, Distritales y Departamentales para la Atención a la Población Desplazada. Por lo tanto, en algunas regiones estos Comités han logrado posicionarse como espacios de gestión de proyectos de restablecimiento con cierto grado de adecuación de éstos al contexto local.

Por otra parte, la Red de Solidaridad ha logrado movilizar recursos, esfuerzos y voluntades hacia diferentes aspectos inherentes al restablecimiento y a la estabilización socioeconómica, tales como proyectos productivos, acceso a vivienda nueva y usada, capacitación laboral y atención psicosocial. En algunas de estas líneas, a pesar de no ser una entidad especializada en el tema, la RSS ha sido la entidad pública que más ha ejecutado recursos, y prácticamente la única que de manera sistemática y decidida ha dedicado esfuerzos considerables al apoyo de las diferentes alternativas.

En el tema de vivienda e infraestructura, tanto en el ámbito rural como urbano, la RSS ha gestionado procesos y recursos con entidades como el INURBE, FINDETER, el Banco Agrario, el DRI, el INCORA, el Ministerio de Agricultura y el Fondo de Inversiones para la Paz. Igualmente, se ha contando con el compromiso de organismos internacionales, tales como la OIM, las entidades territoriales y la empresa privada. Con los recursos invertidos se ha logrado satisfacer el 50% de la demanda en Huila, Atlántico, Chocó, Meta, Caquetá y Magdalena, así como porcentajes menores en Cundinamarca, Sucre, Cesar, Bolívar, Nariño, Santander y Tolima.

En cuanto a los proyectos de generación de ingresos, se ha apoyado, en alianza con la OIM, el montaje de unidades productivas en cinco departamentos: Nariño, Putumayo, Caquetá, Santander y Norte de Santander. En éstos se ha incluido un componente de microcrédito (aportado por la OIM), el cual complementa los recursos de capital semilla no reembolsables (con recursos RSS y OIM). Estos proyectos son ejecutados por una ONG que asesora a los beneficiarios que la RSS remite, en la identificación, la formulación y la implementación de una alternativa productiva, así como en el acompañamiento y el seguimiento de su operación. Los resultados relacionados con la recuperación de cartera están por verse, pero se observa un buen comportamiento en el 70% de los casos.

Así mismo, vale la pena resaltar la experiencia de apoyo a comunidades adjudicatarias de predios por parte del INCORA, dentro de una estrategia de cerrar ciclos de atención, con la financiación de diversos componentes, tales como tierra, un proyecto productivo e infraestructura básica.

La Red de Solidaridad Social también ha apoyado el restablecimiento de población desplazada desde el Programa de Capacitación Laboral. Aunque existen otras entidades más especializadas en este tema, se encuentra que muchas de éstas exigen un determinado nivel de escolaridad y limitan la edad de los beneficiarios, lo que hace que un significativo número de personas no pueda acceder a programas de esta naturaleza. Esta situación incrementa los índices de desempleo, máxime cuando las personas desplazadas no poseen los conocimientos ni las habilidades requeridas para desempeñar un oficio calificado o semicalificado.

Para dar respuesta a esta sentida necesidad de la población desplazada, la RSS diseñó dos estrategias: Capacitación Laboral para Jóvenes Desplazados –que incluye a personas entre los 17 y los 30 años de edad– y Trabajo a su Alcance –para personas mayores de 17 años–. Ambos programas contemplan una fase de aprendizaje y otra de práctica empresarial. Un indicador de resultados es que en 2001 se logró una tasa de vinculación laboral del 65% de los beneficiarios de Capacitación Laboral para Jóvenes Desplazados y del 86% de los beneficiarios de Trabajo a su Alcance. Además se han vinculado cincuenta empresas privadas, cinco entidades del Estado colombiano y un organismo internacional (OIM).

Por otra parte, también se puso en marcha un convenio entre la RSS y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) para contribuir a la estabilización socioeconómica y nutricional de las comunidades desplazadas y a la continuidad en la asistencia alimentaria a los niños en edad escolar, lo mismo que para incentivar la participación y el liderazgo de las mujeres en actividades productivas, todo con el fin de solucionar en corto tiempo el déficit alimentario inherente al desplazamiento forzado.

Este convenio constituye una estrategia de articulación de procesos, recursos e instituciones a través de los diferentes componentes que la conforman:

- ◆ Alimentos por trabajo, como compensación a la mano de obra aportada por las familias integradas a un proyecto productivo en su fase de establecimiento y despegue.
- ◆ Alimentos por capacitación, como compensación a la asistencia a eventos de capacitación para la habilitación laboral, encaminados a generar o a fortalecer destrezas y conocimientos para la generación de ingresos.
- ◆ Complementación alimentaria para madres gestantes y lactantes, así como para niños en edad escolar.

En los dos primeros años de ejecución (junio de 2000 a junio de 2002), las acciones se articularon más a los procesos de reubicación o de retorno (este último con menor representatividad). Sin embargo, dada la tendencia al recrudescimiento del conflicto, se introdujeron otros componentes que respondieran al comportamiento del desplazamiento, iniciando las acciones desde el periodo definido como de transición –comprendido entre la terminación de la fase de emergencia y la de restablecimiento–.

La intervención se continúa realizando a través de la coordinación interinstitucional, nacional y local, para satisfacer sobre todo las necesidades alimentarias inmediatas de la población y, al mismo tiempo, para apoyar la generación de procesos de organización y formación por medio de proyectos tanto de seguridad alimentaria como de cocinas comunitarias.

Atención en zonas de frontera

A causa de la intensificación del conflicto armado en áreas fronterizas, y por ende del desplazamiento transfronterizo, Colombia ha trabajado en la creación de diferentes mecanismos de cooperación bilateral entre su Gobierno y los de los países vecinos. Estos mecanismos, que han contado con el apoyo del ACNUR, permiten el permanente intercambio de información y mayor agilidad en la atención a aquellas personas que han buscado protección internacional. Como ejemplos de los acuerdos logrados se pueden mencionar los siguientes:

- ◆ Acuerdos de cooperación entre el gobierno de Colombia y los de Panamá, Ecuador y Perú

- ◆ Sistema de Alertas Tempranas en zonas de frontera colombiana, con organismos homólogos de países fronterizos
- ◆ Acuerdos tripartitos para el seguimiento del tratamiento que se da a los ciudadanos colombianos al otro lado de la frontera
- ◆ Documento CONPES 3155 de 2002, en el cual se establece la política de fronteras: la RSS se encarga de la atención a la población que se desplazada desde y hacia las zonas de frontera; además, es responsabilidad de la RSS y de la Cancillería impulsar un acuerdo de cooperación con el Gobierno de Venezuela.
- ◆ Reuniones semestrales con las autoridades operativas y ministeriales de ambos países
- ◆ Impulso de proyectos productivos en zonas de frontera colombiana
- ◆ Programa de repatriaciones con el criterio del principio de voluntariedad

Desplazamiento forzoso, políticas externas y Comunidad Internacional

Sheila Gruner

Investigadora Proyecto Ethics and Development Induced
Displacement, Universidad de York, Canadá.

Es evidente, por los profundos conocimientos y experiencias de base presentados aquí, que las colombianas y colombianos han tomado el liderazgo de los procesos de cambio social para todos los pueblos de América afectados por el desplazamiento, los conflictos internos y la imposición de modelos de desarrollo ajenos agresivos, que agudizan los niveles de pobreza, violencia y exclusión.

Las políticas de los Estados-naciones en Norte, Centro y Suramérica corresponden de manera creciente a una política global enlazada a grandes intereses económicos multinacionales. Hoy, las nuevas situaciones de conflicto territorial, la agudización de las existentes, y el consiguiente desplazamiento forzado deben ser analizados y evaluados frente al desarrollo de los grandes proyectos políticos y económicos que promueven inversiones en zonas estratégicas y, a menudo, en zonas de conflicto.

Estos proyectos políticos, que incluyen el Plan Colombia, el Plan Puebla-Panamá y el Plan Andino, establecen condiciones para la imposición del megaplan del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas, ALCA, cuya cobertura abarcaría Norte y Suramérica. Como se ha demostrado en numerosos estudios sobre conflicto y desplazamiento, la relación y la coincidencia entre intereses económicos, violencia y desplazamiento es evidente; esto muestra que es fundamental evaluar los potenciales impactos extensivos de estos planes globales en todos los aspectos de la vida económica, política, social, cultural y ambiental.

Quisiera enfocar esta ponencia en el análisis de la relación entre desplazamiento, conflicto e intereses globales. Se presentarán, en sus rasgos más generales, la determinante relación entre los grandes intereses y procesos transnacionales y su impacto en la orientación general de políticas de Estado y prácticas sociales específicas que han generado el desplazamiento forzado en Colombia a través de la historia. Así mismo, se hará un reconocimiento del papel y la responsabilidad de la comunidad internacional en la situación del desplazamiento forzado en Colombia, en un contexto que históricamente ha sido configurado en alto grado desde intereses económicos globales y geoestratégicos: la lucha por territorios con recursos estratégicos para el capital, presente desde la llegada de los españoles, que iniciaron una dinámica de explotación de riquezas, vigente todavía, aunque manifiesta en otras expresiones, y que en la actualidad se centra en la imposición de un modelo de desarrollo agresivo, destinado a satisfacer los intereses de los sofisticados mercados globales.

Es necesario señalar que ni las presiones ejercidas desde el exterior sobre Colombia, ni su impacto sobre la agudización del conflicto y las disputas territoriales, o sus efectos en las políticas públicas frente a la situación de las comunidades desplazadas han sido suficientemente reconocidos. Por esto, hoy la comunidad internacional tiene la responsabilidad de abrir espacios para conocer la historia invisibilizada de las diversas gentes de Colombia: las comunidades indígenas y negras, las mujeres, los campesinos, los trabajadores y tantos otros que siguen siendo desplazados de lo que da sentido a la existencia humana: de sus tierras, sus culturas, sus hogares, sus familias.

Esto no niega que la primera responsabilidad del desplazamiento forzado en Colombia esté en cabeza del Estado colombiano, como han señalado tantas colombianas y colombianos en este seminario. Espero que la perspectiva que voy a presentar complemente las críticas y los análisis expuestos por los otros invitados y aporte al desarrollo y al mejoramiento de las políticas de prevención y atención dirigidas a la gente más afectada por el desplazamiento forzado en este país.

Como punto de partida, quiero mencionar la urgencia y la importancia de reconocer la realidad de las diversas comunidades populares y civiles más

golpeadas por el desplazamiento. Es indispensable conocer su experiencia como víctimas de conflictos ajenos, agravados por la política global; pero, sobre todo, es fundamental hacer un serio reconocimiento de ellas como sujetos históricos, como seres que, desde su diversidad, construyen una historia propia, con proyectos de vida que ofrecen alternativas diferentes al conflicto armado.

Los proyectos y los planes de vida de estas comunidades permiten reconocer, en la práctica, la posibilidad llevar a cabo propuestas y experiencias alternativas al modelo de desarrollo agresivo, que profundiza el conflicto y el desplazamiento. Con los términos ‘planes’ y ‘proyectos de vida’, me refiero a los diversos modelos de desarrollo sostenible, acordes con las necesidades de la gente, en ambientes locales particulares, y alternativos al modelo dominante.

Hacer visible la confrontación desigual y destructiva entre el modelo global hegemónico y los excepcionalmente ricos y diversos planes de vida –que constituyen la historia invisibilizada de este país y sus culturas– debe movilizar el respaldo y la solidaridad internacional hacia estas opciones que están siendo destruidas. Comprender el desplazamiento forzado en Colombia exige a la comunidad internacional valorar y dar visibilidad a las formas de vida, organización y desarrollo propias de estos pueblos que, víctimas del modelo global de explotación y del desplazamiento forzado, sin embargo resisten.

La diversidad cultural constituye un bien histórico esencial para la supervivencia humana como especie, pues contiene la clave para la coexistencia de diversas expresiones, en diversos contextos, tanto entre los seres humanos como entre éstos y la naturaleza. La historia natural y la historia de la humanidad enseñan que el dominio hegemónico de una especie o de un sistema es el preámbulo de su destrucción, pues su falta de adaptabilidad y de flexibilidad los hace vulnerables, justamente a raíz de su excesiva fuerza.

Hasta ahora, la imagen de Colombia que se difunde en otros países es la de una guerra sin determinantes claros, una guerra de narcotraficantes, asesinos y secuestradores. Pero no se presenta el contexto. El resultado de esto es una distorsión dramática y permanente, frecuentemente apoyada con tintes racistas, de la realidad de Colombia y de sus ciudadanos, que oculta la

existencia de los diversos movimientos y procesos sociales –amplios y creativos– y sus propuestas para un cambio integral frente a la crisis.

Por esto, lograr que la comunidad internacional reconozca y apoye a la Colombia propositiva, diversa y silenciada es un reto fundamental. Y es necesario que esto tenga en cuenta todos los ámbitos –el político, el económico, el social, el cultural y el ambiental–, como lo exige el reconocimiento desde la identidad de los pueblos, en los propios términos de la gente que, a pesar de tanta agresión, ha sabido resistir desde su alegría y dignidad y construye sus propias historias.

Esta presentación se divide en tres partes. Primero, intentaré esbozar un marco histórico básico de análisis para ilustrar el proceso de desplazamiento en el contexto de períodos históricos diferenciables, desde la conquista española hasta nuestros días. Hoy, el mejoramiento de los procesos y las políticas no puede ser abordado desde afuera de la historia: esto es fundamental.

En segundo lugar, trataré de ilustrar, a partir de un ejemplo, las experiencias y perspectivas de las comunidades locales más afectadas por el desplazamiento forzado. Para esto, me apoyaré en estudios, intercambios y trabajo de campo que he realizado durante los últimos tres años. Haré énfasis en la experiencia de desplazamiento de las comunidades negras del Pacífico colombiano, afectadas históricamente de una manera particular y en niveles muy elevados al lado de los indígenas y campesinos. Espero que sea claro que, hasta ahora tanto las políticas de Colombia como las de la comunidad internacional hacia estas poblaciones han sido insuficientes e ineficaces para enfrentar el desplazamiento. La autonomía y la legitimidad de estos actores como sujetos políticos frente a la situación es también fundamental.

Finalmente, intentaré presentar algunos puntos básicos que sirvan como conclusión y como propuesta de principios generales para abordar el problema del desplazamiento forzado a nivel nacional e internacional. Pondré énfasis en estrategias solidarias que promuevan las capacidades y las posibilidades de la gente en sus localidades para resistir, permanecer en sus territorios y fortalecer sus proyectos de vida como alternativas viables de desarrollo sostenible y pacífico.

Más que una propuesta acabada, esta presentación es un llamado al diálogo; espero que los saberes y las experiencias de quienes me escuchan –mucho más vastos y profundos que los míos, y con los cuales he aprendido y trabajado– se consideren no sólo reconocidos y reiterados en estas ideas, sino también enriquecidos con un aporte respetuoso y recíproco.

Marco histórico básico - Política global y desplazamiento

Para empezar, esbozaré un esquema histórico básico. La dirección que lleva el proceso histórico que se ha dado desde la Conquista puede resumirse en una dinámica que va desde la exploración y la explotación de personas y recursos, pasando por la exclusión, para, finalmente, desembocar en el exterminio. En tanto son concebidas como medios o como materia prima para ser explotada, las víctimas de este proceso son invisibilizadas en aras del interés de acumulación de riquezas como fin único e incuestionable.

¿Cómo ha funcionado esta invisibilización a través de la historia? La ‘historia visible de Colombia’ –escrita por los poderosos y por sus actores concretos– puede resumirse en tres períodos durante los cuales el poder de los intereses “globales” ha sido ejercido de manera constante y creciente sobre el territorio y sobre las formas de manejo del mismo, generando el desplazamiento de sus habitantes. Los procesos de extracción y explotación desarrollados durante esos tres períodos históricos se definen y diferencian por cambios cualitativos y cuantitativos profundos, identificados por el carácter y la ubicación de las élites dominantes, las formas de explotación territorial y de recursos, los procesos productivos y los mercados.

El ejercicio de poder que conduce al desplazamiento es la política que se requiere develar y afectar. Confundir la política con una serie de instrumentos legales, económicos e institucionales de un momento específico es sacar de contexto la realidad de la historia y reducirla a una de sus partes.

Los tres períodos de la historia visible se resumen así:

1. La conquista española y el período colonial (1500-1820)
2. La Independencia y el establecimiento del Estado-Nación (1820-1990)
3. El período actual de la globalización económica (1990+)

Tabla 1

Período histórico	Actores - Poder establecido	Intereses globales	Recursos y procesos productivos	Territorios	Desplazamientos
Colonial 1500-1820	Corona española y súbditos	Corona española y aristocracias europeas	Extractivo - El Dorado: oro, plata, maderas, caucho. Esclavitud	Magdalena y accesibilidad a grandes ríos y océanos	Africanos Comunidades indígenas Campesinos mestizos (incipiente)
Independencia-Estado-Nación 1820-1990+/-	Rural: terratenientes <hr/> Urbano: enclaves globales Élites regionales y nacionales Estado-élites	Élites europeas y norteamericanas	Monocultivos: Azúcar Café Caucho Minerales: Oro Plata Petróleo Esclavitud Mano de obra barata campesino-obrera	Frontera agrícola en expansión Urbanización masiva Territorios aislados de reserva (selvas, llanos, Costa Pacífica)	Hacia zonas agrícolas nuevas (ej.: colonización antioqueña) De zonas rurales a centros urbanos Indígenas Afrodescendientes Campesinos Incipiente migración externa
Globalización 1990+	Clase corporativa global Gobiernos metrópolis y élites nacionales (aparato militar)	Corporaciones multinacionales	Petróleo Minería Telecomunicaciones Maquilas “Desechables” (“underclass”)	Todo lo anteriormente abandonando, especialmente: El Pacífico Selvas Llanos	- De zonas rurales a ghettos urbanos - Al interior y entre centros urbanos, a través el país - Creciente migración externa

La historia visible empieza con la llamada conquista española de las Américas, una búsqueda masiva de riquezas, territorios y recursos para el enriquecimiento de la corona española y de sus representantes.

Durante la Conquista y el período colonial, los españoles, en nombre de la Corona, extrajeron recursos de la región, como oro, plata, tabaco, caña de azúcar, algodón, maderas y especias. Ocuparon territorios pequeños y se organizaron en enclaves, de acuerdo con las exigencias y las necesidades de la Corona y los mercados coloniales.

La esclavitud de indígenas, de afrodescendientes y, después, de campesinos mestizos, fue utilizada como forma de relación dominante por los españoles para acceder a esos recursos. El desplazamiento forzado desde África fue el primer desplazamiento masivo, junto con varios desplazamientos de indígenas en las regiones conquistadas. Desde entonces, el proceso de desplazamiento no ha cesado.

Las élites españolas, la explotación de los esclavos, los productos y el uso colonial de los territorios pasaron a ser obsoletos frente a los cambios iniciados en el mercado mundial bajo la influencia de la revolución industrial, que llevó al período de la Independencia y al establecimiento del Estado-Nación.

Con la Independencia, los conquistadores fueron reemplazados por élites locales, regionales y nacionales, que mantuvieron fuertes relaciones de dependencia con el mercado global, articulando economías locales e industrializadas y creando, en el proceso, mercados nacionales. El trabajo fue transformándose gradual, aunque no totalmente, de trabajo esclavo a asalariado.

En este período se expande la frontera agrícola y se crea una economía rural, productora de materias primas y alimentos para los mercados, siempre determinada y organizada para servir al poder hegemónico nacional, convirtiendo al país en un enclave dependiente de economías globales, en beneficio de las naciones industrializadas.

A pesar de esto, más de dos terceras partes del territorio nacional fueron abandonadas hasta hace poco. Las selvas y los bosques de las regiones de la

Amazonia, el Pacífico, así como los Llanos Orientales, fueron territorios que no le interesaban a la Corona y, por lo tanto, estuvieron habitados por poblaciones aisladas de las élites, de los centros urbanos y de las grandes haciendas; estos territorios estuvieron ocupados por indígenas, africanos, o afrocolombianos liberados de la esclavitud y campesinos desplazados. Excepciones a este aislamiento de regiones remotas fueron los territorios donde habían sido descubiertos determinados recursos naturales, como petróleo y caucho, en el Putumayo, y oro y otros minerales en la Costa Pacífica, así como otras regiones donde la población indígena, campesina y negra era forzada a trabajar en los procesos extractivos, bajo condiciones deplorables.

Los cambios cualitativos y cuantitativos durante la primera parte del siglo XX son el resultado de la industrialización y de los nuevos procesos de producción masiva de economías de enclave, que hacen parte del período de consolidación del Estado-Nación, al servicio de intereses centrales. Poderes económicos nacionales y regionales, apoyados y orientados por intereses multinacionales y multilaterales –de los cuales dependen cada vez más–, desarrollan a partir de éstos nuevos planes de integración de zonas rurales y mano de obra para el sector agro-industrial, mientras se crea un excedente de mano de obra en los centros urbanos para la pequeña y la mediana industria. Esta transformación, que corresponde a la imposición de un modelo económico nacional-transnacional dependiente, se hizo realidad a través de la utilización de estrategias legales e ilegales.

La población tradicionalmente rural debía ceder su territorio y su producción a monocultivos y grandes haciendas dentro de la frontera agrícola en expansión, urbanizarse –notablemente empujada por una violencia sistemática y planeada– o moverse a otros lugares, abriendo así nuevas fronteras hacia las selvas de la costa Pacífica, la Amazonia, o a los Llanos Orientales, para resistir a la migración urbana. La paulatina y consistente expansión de los mercados permanentes, basados en la extracción de minerales, petróleo y otros materiales, continuó en los territorios previamente abandonados.

Fue durante este período de expansión y violencia que aparecieron –desde los años sesenta– varios movimientos armados como formas desesperadas

de resistencia a los proyectos dominantes de desarrollo. A la vez, surgieron mercados ilegales que se expandieron como alternativas al capital legal, pero con su misma estructura y sistema de relaciones; así, la producción en condiciones de explotación se estableció en enclaves dependientes situados en el tercer mundo, y los mercados de consumo se ubicaron en las metrópolis para beneficio de élites locales y corporaciones criminales multinacionales centralizadas en el primer mundo. Para las mayorías empobrecidas, convertidas en mano de obra barata y disponible para estos procesos productivos y sus mercados, la producción ilegal es una fuente de ingreso que, a la vez que las alimenta, las empobrece, las estigmatiza y las margina como si fueran criminales. Se trata de grupos o familias desplazadas constantemente, según las necesidades del negocio ilegal y de sus beneficiarios multinacionales.

La historia de la expansión, explotación, urbanización e industrialización se ha desarrollado hasta nuestros días y constituye el fundamento de las políticas públicas en el país. No siendo colombiana, mi papel no es evaluar en esta presentación las políticas de gobiernos específicos. Pero sí quiero hacer énfasis en que las políticas estatales –la apertura económica, la privatización, el ajuste estructural, la formación de zonas de libre comercio– corresponden de manera creciente a exigencias de actores, instituciones e intereses del mercado global.

Es en este contexto reciente, correspondiente al período de globalización, que la mayor parte de la geografía de Colombia pasa vertiginosamente a ser territorio en disputa. Esta situación se origina en la búsqueda de acceso a las riquezas y recursos existentes en el país y en las razones geoestratégicas del mercado global y de intereses corporativos que pretenden establecer ventajas comparativas en procesos productivos, para incrementar sus ganancias con un mínimo de inversión.

Lo anterior explica tanto la expansión de la guerra como la masificación del desplazamiento forzado. Los proyectos de desarrollo del capital legal e ilegal multinacional entran a regiones remotas, antes abandonadas por el Estado. Las estrategias económicas, militares y propagandísticas se combinan para ocupar territorios y establecer procesos productivos que benefician a mo-

nopolios corporativos mundiales, con el apoyo de élites nacionales a su servicio. Es este el contexto en el cual los colombianos están siendo despeñados hacia un abismo de competencia, para ser explotados en aras de producir más a menos costo; se aumenta así el margen de ganancia, con la excusa de atraer inversión extranjera en condiciones de “ventaja comparativa”.

Vale la pena subrayar que políticas como el Plan Colombia, que promueven la inversión extranjera y, a la vez, la profundización de la guerra, se articulan con otros planes similares a través de Norte y Suramérica. Al Norte, el primero en establecerse fue el NAFTA (Tratado de Libre Comercio de Norte América), seguido por el Mercosur y toda una serie de acuerdos bilaterales y multilaterales entre diversos países, que tienen la misma intencionalidad: el acceso a recursos naturales a bajo costo, el abaratamiento de los procesos productivos y la apertura de mercados en condiciones ventajosas para productos e intereses corporativos multinacionales, en creciente condición de monopolio. Avanzan nuevos proyectos de integración aún más agresivos y en la misma perspectiva de concentración de poder y recursos, como el Plan Puebla-Panamá, el Plan Andino, etc. Todos abren el camino hacia el ALCA.

En Colombia, las sucesivas reformas políticas en materia económica, condicionadas por la agenda del Fondo Monetario Internacional y la “ayuda” de los Estados Unidos, promueven, por vía legal, la transferencia de territorios y recursos a los intereses multinacionales, el desmonte de los servicios públicos y del Estado, el fortalecimiento del aparato militar y de guerra, la criminalización de la pobreza y de la protesta social y la concentración de recursos y poder. Ejemplos claros de este tipo de reformas incluyen el código de minas, la creación de zonas económicas especiales, la revocatoria de la ley de transferencias, la reforma de la seguridad social, y muchas otras que sirven como dedos de una mano que fortalece la sujeción a las megapolíticas de libre comercio. Dada su relación con los contextos particulares de países como Colombia –con conflictos de larga duración y niveles de desplazamiento tan altos–, la evaluación de estas políticas constituye un tema fundamental.

Precisamente, también en este contexto y período, los grupos insurgentes surgidos a mediados del siglo XX aumentan en número, poder y presencia

territorial. Aunque sus orígenes y justificación histórica responden a estrategias de resistencia frente a la agresión sistemática del establecimiento, así como a propuestas políticas de participación armada –frente a la ausencia de otras vías legítimamente democráticas–, sus intereses y metas frecuentemente se confunden con los del poder dominante, dada la lógica de la lucha por establecer la superioridad militar. Sostener estos enormes ejércitos hace que las razones prácticas predominen sobre las ideológicas. Conseguir recursos para armar, mantener y expandir estos aparatos militares justifica para estos grupos insurgentes la dominación autoritaria de poblaciones, la expulsión de territorios en disputa de los pueblos y comunidades ancestralmente asentadas en éstos, la explotación de comunidades y pueblos y los crímenes y atrocidades cometidos para someter a la población, polarizarla y extender el dominio militar. La lógica y los requerimientos de la guerra hacen también que la insurgencia se vincule a mercados globales legales e ilegales para obtener ganancias, recursos y equipos necesarios para la maquinaria de guerra. Se establecen acuerdos y se protegen intereses de multinacionales que cumplen con el pago de impuestos o “vacunas”, distorsionando así la intencionalidad política, que queda supeditada a intereses prácticos en aras de controlar territorios y conseguir recursos. La producción y el comercio de drogas y armas aumentan para sostener el costoso conflicto armado. La guerra sucia promovida desde el poder establecido es un factor determinante en este proceso enlazado al capital transnacional.

En fin, es evidente que, en cada etapa histórica, desde la Conquista, todo conflicto y desplazamiento en Colombia tiene que ver tanto con la política global como con la política nacional y regional. Sin este análisis es poco probable que se puedan desarrollar estrategias efectivas para hacer frente al desplazamiento forzado en el país.

Historia invisible - Vivencias locales

Si bien en el punto anterior puse el énfasis en las imposiciones, las violencias y las agresiones históricas que han dado pie al desplazamiento, dejar la descripción en este punto sería caer en la trampa que identifica a Colombia sólo como una región de víctimas y violencias. Y esto equivaldría a confirmar la idea según la cual el país necesita de “ayuda” externa para

salir de la crisis, paradójicamente, la ayuda de las mismas fuerzas que la sumieron en ésta.

Mi intención ahora es centrarme en la parte de la cual no se habla en el Norte, en lo que afuera de Colombia pocos conocen: se trata de aquello a lo que he hecho referencia como “la historia invisible de Colombia”. Esta historia comprende vivencias, resistencia y propuestas de vida de comunidades y colectivos populares del país. A pesar de la historia *visible* de explotación y marginación, que fortalece sistemas e intereses globales, en Colombia hay gente que vive, que actúa y que responde a todo esto desde su perspectiva, sus culturas y sus territorios.

El Pacífico colombiano es un ejemplo actual de la tensión que hay entre la imposición de esta política global y el conflicto que provoca y los pueblos y comunidades que han vivido en esos territorios desde hace muchos siglos. Es un conflicto que se desenvuelve en términos de formas de vida, concepción y manejo de recursos y territorios.

El Pacífico de hace unos veinte años era un lugar aislado, con poblaciones abandonadas por el Estado, y en el que coexistían culturas y formas de vida diversas. Este territorio se encontraba relativamente aislado del resto del país y del proyecto nacional-global de desarrollo. La Constitución Política de 1991 hizo explícita una nueva relación entre el Estado y los habitantes de esta región, mediante el reconocimiento de los derechos inherentes de sus habitantes a sus territorios ancestrales; pero, por otra parte, abrió la región a la inversión extranjera extractiva e intensiva.

Las comunidades y los movimientos afrodescendientes e indígenas se organizaron para defender el territorio, promover su autonomía cultural, y acceder a un nivel de control de manejo del mismo a través de planes económicos, de titulación colectiva, y de programas sociales y culturales surgidos de las propias comunidades.

Poco después, alrededor de 1996, la gente de la región ha sufrido desplazamientos forzados y masivos, provocados por actores armados que se disputan los recursos naturales y el control territorial en el marco de la mundialización del capital legal e ilegal.

Como lo resume un líder social del movimiento negro:

Ahora en la guerra, la insurgencia como las fuerzas militares junto con los paramilitares, quienes defienden los intereses del Estado y los intereses económicos, han convertido nuestros territorios en zonas de guerra precisamente por esta disputa por poseer y controlar los recursos naturales. (Interview Bogotá, septiembre de 2001).

Los impactos del desplazamiento en las comunidades y movimientos étnico-territoriales han sido inmensos y vastos, e incluyen:

- ◆ La pérdida de tierras y territorios ancestrales y de las formas tradicionales de vida en relación con los mismos.
- ◆ La eliminación sistemática de los procesos organizativos y de las formas económicas y sociales de existencia. Aquí es necesario subrayar la pérdida de los proyectos de vida que ponen en práctica alternativas a la fórmula de explotación agresiva que ha orientado el desarrollo dominante.
- ◆ La destrucción irreversible del medio ambiente, la biodiversidad y los conocimientos tradicionales, y de los recursos naturales en general.
- ◆ La desintegración de las relaciones sociales, y particularmente de las de género, en regiones donde la mujer es reconocida como fuente y transmisora principal de la cultura, de los valores sociales e intrafamiliares, con el consecuente debilitamiento y deterioro de los procesos y relaciones intergeneracionales.
- ◆ La pérdida y desintegración sistemática de la diversidad étnica y cultural.
- ◆ La destrucción de la integridad física de personas, procesos y comunidades, bajo amenazas actuales y/o potenciales de desplazamiento, crímenes, masacres, violaciones y desapariciones forzadas, que corresponden a un uso sistemático y premeditado del terror.
- ◆ Pobreza y hambre extendida, incrementada por el control de los actores armados sobre la movilización de alimentos, y por el abandono y la exclusión sistemáticos.
- ◆ Pérdida de la autoestima y del sentido de pertenencia.

Es de suma importancia poner énfasis en las propuestas de vida de estas comunidades integralmente enlazadas a sus territorios ancestrales, como es el caso de los indígenas y afrodescendientes del Pacífico rural. Estas propuestas y proyectos de vida incluyen formas de desarrollo sostenible que reconocen *la relación de la gente con el territorio* como fundamental para poder manejarlo de manera racional y no destructiva. En palabras de Arturo Escobar:

Lo que está en juego en esta región colombiana es una reconfiguración dramática de los espacios biofísicos y culturales, que siguen siendo de alguna manera únicos. Ecologistas y antropólogos se refieren al carácter único de estos espacios a través de conceptos como “sistemas tradicionales de producción” para comunidades ribereñas que no son completamente dependientes del mercado (alrededor del 40% de la población del Pacífico todavía vive en asentamientos ribereños). Estos sistemas, caracterizados por una multiplicidad de actividades –agricultura de baja intensidad, pesca, caza, recolección, minería de pequeña escala, algunas actividades extractivas para el mercado, etc.– están arraigados en modelos naturales locales, utilización espacial basada en prácticas diferenciadas por relaciones de género, relaciones sociales de aparcería, y un universo cognoscitivo y representativo que puede caracterizarse por su diferenciación y especificidad económica, cultural y ecológica (...). Los sistemas tradicionales de producción se caracterizan por estar basados en la diversidad y por ello por ser más aptos para la conservación y la sostenibilidad, y están mayormente orientados hacia la subsistencia que hacia la acumulación. Es, precisamente, esta constelación de prácticas y espacios la que defienden las comunidades negras e indígenas”.

Abordando el desplazamiento forzado: principios y estrategias

Quiero concluir resaltando unos principios y recomendaciones generales que pueden orientar esfuerzos coordinados entre la comunidad internacional y las instancias nacionales y locales de Colombia.

Principios:

- ◆ Es esencial proteger la vida y los derechos integrales sociales, culturales, políticos y económicos de las comunidades y personas en riesgo de desplazamiento.
- ◆ Las comunidades indígenas, afrodescendientes, campesinas, y otras que han sido desplazadas sistemáticamente, tienen derecho al territorio. Las comunidades étnicas deben poder permanecer, retornar y manejar sus territorios de acuerdo con las necesidades y condiciones de la gente y del ambiente local.
- ◆ La resistencia eficaz debe ser fortalecida frente al modelo de desarrollo dominante, que desplaza poblaciones sistemáticamente. La agresión del sistema extractivo, símbolo de poder de este modelo, debilita a la humanidad como especie, pues violenta y destruye la diversidad necesaria para sobrevivir. Mientras más fuerte y dominante es el sistema, más vulnerables somos los humanos.
- ◆ Superar el conflicto armado –enraizado en condiciones de inequidad y en la ausencia de una reforma agraria apropiada, y desarrollado a través de disputas por territorios estratégicos y recursos naturales para el manejo legal e ilegal de intereses económicos nacionales y globales– es una prioridad indiscutible.
- ◆ Todo abordaje de la crisis de guerra y desplazamiento en Colombia tiene que basarse en el reconocimiento, respeto, protección y consolidación de las diversas autonomías locales.
- ◆ Es necesario supeditar los intereses externos estratégicos y de mercado a la garantía de condiciones de bienestar y autonomía de procesos y comunidades locales en su entorno territorial, desde la perspectiva y decisiones propias de estas comunidades y procesos.

Estrategias generales:

La comunidad internacional solidaria, en coordinación con las comunidades y procesos locales, debe desarrollar estrategias como las que se enuncian a continuación:

- ◆ Dado que la política nacional corresponde a intereses y referentes nacionales y globales, es necesario evaluar críticamente las políticas que corresponden a estos intereses y la relación que tienen con casos específicos de violencia y desplazamiento. En este sentido, es necesario desarrollar estrategias de solidaridad y respaldo internacional que promuevan un análisis coordinado e integral frente a los determinantes de la crisis en Colombia, promoviendo la visibilización de comunidades y procesos populares civiles, la denuncia de agresiones contra estas poblaciones, la coexistencia estratégica y la negociación de conflictos, en vez de la agudización de los mismos.
- ◆ Los programas de atención y prevención deben ser dirigidos al retorno, la resistencia y la permanencia de las comunidades en sus territorios, tener correspondencia con las necesidades, conocimientos y prácticas de la gente en las localidades, y contar con la participación directa y el protagonismo de los movimientos de base.
- ◆ Las propuestas y proyectos de vida de las comunidades en territorios estratégicos y en riesgo de desplazamiento tienen que ser fortalecidos y dados a conocer globalmente, para fomentar movimientos fuertes de identidad, territorio y autonomía, y promover formas efectivas de solidaridad recíproca, como mecanismos sociales no armados para abordar y evitar el desplazamiento forzado.
- ◆ Se deben desarrollar y promover posiciones, coordinadas a nivel nacional e internacional, de movimientos de base no armados como forma alternativa a la disputa territorial armada. En este sentido, se requiere buscar y crear nuevos espacios políticos para hacer visibles estos procesos y sus estrategias de paz a largo plazo.
- ◆ Corresponde a la comunidad internacional solidaria movilizarse, de manera comprometida y creciente, frente a las políticas externas de sus propios países en el llamado primer mundo, así como frente a las corporaciones multinacionales, al interior de los países del norte. El proceso de construir políticas para hacer frente al desplazamiento en Colombia debe tener en cuenta el actual modelo económico global y sus expresiones políticas, y evaluar los impactos que causa en las comunidades

desplazadas y en riesgo de desplazamiento. En este sentido, es fundamental fortalecer los procesos de base y su liderazgo en el proceso de construcción de las políticas públicas, tanto como los procesos democráticos que permiten la redefinición de desarrollo en sus territorios y la reconstrucción del proyecto nacional, tomando en consideración a los diversos grupos de población que históricamente han sido excluidos.

Referencias

- AFRODES, *Primer encuentro nacional de afrocolombianos desplazados*, Bogotá, Unilibros, 2001.
- CODHES, «Boletín de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento», núm. 35, Bogotá, abril, 2001.
- CODHES, *Un país que huye: desplazamiento y violencia en una nación fragmentada*, Bogotá, CODHES, 1999.
- Informe de la “Comisión Interinstitucional de Verificación de los Hechos de las Cuencas del Naya y Yurumanguí en los Departamentos de Cauca y Valle del Cauca”, 2 a 5 de mayo de 2001.
- CUSO, *Plan Pacífico: Colombia and the Canada Connection*, Kingston, Community Publishing, 1994.
- Escobar, Arturo y Pedrosa, Álvaro, eds., *Pacífico ¿Desarrollo o diversidad? Estado, capital y movimientos sociales en el Pacífico colombiano*, Bogotá, CEREC, 1996.
- Escobar, Arturo, Workshop Paper “Displacement and the Territorial Imperatives of Development and Modernity”, Cornell University, noviembre de 2001.
- Grueso, Libia; Rosero, Carlos y Escobar, Arturo, “El Proceso de Organización de comunidades negras en el Pacífico colombiano”, en Álvarez, S.; Dagnino, E. y Escobar, A., eds., *Cultures of Politics Politics of Culture: Revisioning Latin American Social Movements*, Boulder, Westview Press, 1996.
- Human Rights Watch, *The “Sixth Division”: Military-Paramilitary Ties and U.S. Policy in Colombia*, Nueva York, Human Rights Watch, 2001.

Project Counselling Services, *Report on Forced Displacement in Colombia 1998*, Londres, PCS, 1999.

Restrepo, Eduardo, “Imaginando comunidad negra: Etnografía de la etnización de las poblaciones negras en el Pacífico sur colombiano”, en Pardo, Mauricio, ed., *Acción Colectiva, Estado y etnicidad en el Pacífico colombiano*, Bogotá, Colciencias, 2001.

UNDP Human Development Report 1999, Nueva York, Oxford University Press, 1999.

United States Department of State, *Country Reports on Human Rights Practices 2001*, www.state.gov/g/dv/rls/hrrpt/2001/wha/8326pf.htm, marzo de 2002.

Desplazamiento forzado y reconfiguraciones urbanas¹

Algunas preguntas para los programas de restablecimiento

Gloria Naranjo Giraldo y Deicy Hurtado Galeano²
Universidad de Antioquia

La guerra urbana se desarrolla en un territorio repleto de callecitas, pasadizos, callejones, cañadas, escalinatas y ranchos que forman un laberinto, una maraña de caminos trazada por la sucesión inestable e impredecible de las invasiones de miles de pobladores llegados del campo y de otras barriadas de Medellín, expulsados por la violencia o empujados por la necesidad³.

¿Cómo pensar los procesos de restablecimiento, estabilización socioeconómica e integración social y política para la población desplazada por la violencia asentada en las ciudades colombianas?⁴

En principio vemos dos vías posibles para tratar de explorar más a fondo los programas de restablecimiento establecidos para la atención a la población desplazada por la violencia: primera, la población directamente afectada; y segunda, el fenómeno del desplazamiento forzado en relación con las reconfiguraciones en marcha en las ciudades colombianas.

No nos vamos a referir en esta ponencia al asunto de *la población afectada por el desplazamiento forzado asentada en las ciudades*. Es decir, no nos referiremos a la caracterización de problemas, necesidades y demandas de atención de la población desplazada; tampoco pasaremos revista a la oferta institucional disponible para responder a esta población, o a las estrategias de atención; ni siquiera esbozaremos alguna evaluación de las directrices, criterios y prioridades para prestar adecuadamente tal atención.

Nos referiremos a *la problemática del desplazamiento forzado en relación con las nuevas reconfiguraciones urbanas*. Para esto, nos hemos formulado tres preguntas generales que, como telón de fondo, interrogan los programas de restablecimiento:

1. ¿Existe realmente un “restablecimiento de hecho”, que opera de manera híbrida entre la informalidad y la formalidad, la ilegalidad y la legalidad?; ¿con qué capacidades y potencialidades cuenta la población desplazada para enfrentarse a la ciudad, a los asentamientos populares en donde logra insertarse?
2. ¿Qué caracterización puede hacerse con respecto a la evolución del conflicto armado y las tendencias del desplazamiento forzado en medio de la complejidad del conflicto urbano en la ciudad de Medellín?
3. Si salta a la vista la necesidad de contar con un “enfoque urbano”, con diferencias respecto a lo regional y lo municipal, ¿cómo se debe asumir la investigación sobre el fenómeno del desplazamiento forzado en ámbitos urbanos en Colombia y la atención al mismo?

Las reflexiones que presentamos a continuación pretenden hacer un aporte frente a estos interrogantes. Aunque el horizonte de reflexión son las grandes ciudades de Colombia, la mirada se concentra en la experiencia y el conocimiento sobre la ciudad de Medellín, en el marco del proyecto “*Desplazamiento forzado y reconfiguraciones urbanas. El caso de Medellín y el Área Metropolitana: 1992-2002. Hacia un observatorio del desplazamiento forzado de población en Medellín y el Área Metropolitana*”, que le da continuidad a la línea de investigación “*Desplazamiento forzado, dinámicas bélicas y acción ciudadana*”, del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia.

La evolución del conflicto armado y las tendencias del desplazamiento forzado en la complejidad del conflicto urbano en Medellín

Para el caso de la ciudad de Medellín, hoy, la evolución del conflicto armado habla de un proceso de urbanización de la guerra y de una tendencia en el desplazamiento con índices crecientes de desplazamiento intraurbano.

Esta situación, no obstante, deviene de procesos de violencia asociados con problemas de la larga duración en la construcción de la ciudad y la ciudadanía: en primer lugar, los problemas estructurales propios del modelo de desarrollo que ha generado profundas inequidades, injusticias y desigualdades para un alto porcentaje de la población, deteriorando cada vez más sus condiciones económicas y sociales. En segundo lugar, los problemas propios de un sistema político burocratizado, excluyente, corrupto e intolerante, que ha eliminado la diferencia por la vía de las armas y que, a su vez, ha motivado la coexistencia de diferentes órdenes con pretensión soberana. En tercer lugar, los problemas culturales que han llevado a la exclusión y al infrarreconocimiento de significativos grupos sociales que han desarrollado expresiones socioculturales y políticas y construido nuevas sociabilidades y formas de identidad, que no transcurren por los canales formales y convencionales de la política y de la cultura.

Adicionalmente, durante la década de 1990, el aumento acelerado de las tasas de homicidio y la degradación del conflicto fueron convirtiendo a la ciudad en un campo de batalla intenso y sangriento, donde los conflictos cotidianos y las relaciones simples de todos los ciudadanos entran en resonancia con las confrontaciones políticas propias de la guerra nacional. Situación que, por lo demás, aparece preocupantemente “invisibilizada”. La manera como entroncó el narcotráfico en la cultura y la vida cotidiana, las empresas sicariales, la apuesta de las guerrillas por trazar estrategias urbanas de actuación y, más recientemente, las pretensiones controladoras e instauradoras del orden de las autodefensas en la ciudad, conducen a plantear que Medellín es una ciudad en la que ninguna zona, ningún territorio urbano, ninguna institución o espacio de socialización ha estado por fuera de las turbulencias de la confrontación que ha alterado enormemente su funcionamiento y sus valores.

En la primera mitad de la década de los años noventa, cuando los organismos de planeación nacional reportaban una “estabilización migratoria” en las ciudades colombianas⁵, un nuevo ciclo de “explosión urbana y social”, emergía y se hacía visible con toda su tragedia humana: el desplazamiento forzado de población, fenómeno que implica reconfiguraciones urbanas en

las ciudades grandes, intermedias y pequeñas, con fuertes dinámicas de urbanización cuantitativa y cualitativa.

Por esto, entonces, se parte de la hipótesis según la cual, a través de los desplazados que llegan a la ciudad, es posible comprender la manera como el conflicto armado nacional se articula, se entremezcla, y se torna más complejo con los conflictos urbanos preexistentes y pervivientes en la ciudad de Medellín. Pero esto no es todo; este fenómeno ha puesto nuevamente cara a cara al campo y la ciudad, articulando a las zonas y las territorialidades urbanas dinámicas y referentes socioculturales y políticos de los territorios en conflicto, que le dan a Medellín la sensación de una nueva explosión social, económica y política: una reconfiguración de las territorialidades, las sociabilidades y las identidades urbanas.

En la actualidad se hace perceptible, por lo menos en la ciudad de Medellín, que los tiempos y los ritmos de las violencias urbanas de los años noventa se articulan indefectiblemente a la “guerra nacional”. La lógica de la guerra se instala ahora en los microterritorios de las ciudades. Una lógica que se hace política en la misma medida en que existen en la ciudad “territorios bélicos” controlados por actores armados contraestatales o paraestatales, o “territorios en disputa” donde también aparecen las Fuerzas Armadas del Estado. A manera de espejo, las zonas rurales se bañan en sangre... y ahora también las ciudades.

Pero, también es claro que más allá de los poderes armados, se presenta una coimplicación de órdenes políticos, de normatividades y legalidades. En fin, de vivencias y experiencias en ambientes “sociobélicos”, caracterizados por miedos y desconfianzas, por la producción de valores y normas de hecho, pero también por la utilización del derecho. Nuevos órdenes híbridos, legales e ilegales, formales e informales, se van haciendo comunes en las ciudades colombianas. En consecuencia, el conflicto vivido y heredado por los desplazados en sus lugares de origen viene a articularse con los viejos conflictos urbanos.

Los desplazados de hoy vienen a activar o a redimensionar los conflictos políticos y de convivencia barrial que han enfrentado los barrios populares, y que, a su vez, habían tenido un anclaje en las historias de procedencia

pasadas. Barrios marcados por la aparición de fenómenos urbanos como el pandillaje, las milicias y las bandas se realimentan con las disputas territoriales que grupos armados, como la guerrilla y los paramilitares, trazan abiertamente sobre la ciudad. Barrios marcados por la ocurrencia de masacres y ajusticiamientos, pero también por un alto índice de inseguridad, que ha llevado a la estigmatización de sus habitantes.

A su vez, las amenazas y persecuciones que los actores armados han desplegado en las ciudades contra los desplazados exacerbaban la posición ambivalente de las comunidades receptoras, demostrando que, a pesar de no ver a los desplazados como seres anormales o inferiores, su presencia impacta la dinámica barrial, ya que se suman nuevos temores y desconfianzas a los que siempre los han acompañado.

Y, en este nuevo campo de batalla, crece el desplazamiento forzado intraurbano. En opinión de Alberto Morales, asesor de la Personería, la mayoría de la gente todavía piensa que los desplazados son sólo las familias campesinas que tienen que abandonar sus parcelas de cultivo, y que ese fenómeno es ajeno a los núcleos urbanos.

De acuerdo con el funcionario, pese a que no existe un censo, el número de hogares desarraigados por culpa de la guerra entre milicias y autodefensas en el interior de Medellín suma miles en Santo Domingo Savio, Popular, Ocho de Marzo, Veinte de Julio, Belencito, Blanquizar, Villa Laura, Betania, Trece de Noviembre, Villa Tina, La Sierra, El Pinal, Los Mangos y Efe Gómez, barrios de las periferias en los que, denuncian los habitantes, hay cuadras desoladas, marcadas por el abandono y los *graffitis* en aerosol en los que los grupos armados se retan a muerte y se culpan de las desgracias de los que se marchan.

Hoy como ayer, se trata de escenarios de vida y muerte, de conflictos y negociaciones, de exclusiones e inclusiones y de una gran estigmatización sentida y padecida por los nuevos y viejos habitantes urbanos.

Las ciudades colombianas se replantean permanentemente con la presencia de migrantes y desplazados, parecen consolidar estructuras donde se agudizan la exclusión, la intolerancia y la inequidad, fenómenos que ponen

en cuestión las pretensiones y ejercicios planificadores institucionales y la formación de ciudadanos virtuosos y de sujetos portadores de derechos. Por eso, a menos que decidamos (o permitamos) entregar la solución de los conflictos urbanos al azar o al poderío de las fuerzas en juego en la ciudad, se impone una reflexión acerca de la justificación del derecho a la ciudad para los desplazados por la violencia política. Ello ha de hacerse en el horizonte de una nueva gramática del ejercicio ciudadano, esto es, del reconocimiento económico, social, político, cultural y jurídico.

Desplazamiento forzado y colonización urbana: el “restablecimiento de hecho” en las ciudades

Capacidades y potencialidades de la población desplazada

Reconocer las capacidades y potencialidades de los desplazados impone un reto: dejar de lado las visiones que sobre ellos se han construido en términos de bandidos, damnificados, desvalidos, víctimas o epidemia social, y que refuerzan la estigmatización social que recae sobre esta población.

La representación del desplazado bandido parte de la idea generalizada y el lugar común según el cual, si alguien es amenazado y tiene que dejarlo todo, “por algo será”, “alguna deuda sin saldar tendrá”. Bajo esta representación, los desplazados son vistos, entonces, no como víctimas de la guerra sino como actores del conflicto armado que están involucrados con cualquiera de los bandos. Se generaliza la idea de que no son personas de fiar, son asociados con delincuentes y su llegada al barrio es percibida como fuente de inseguridad. Los pobladores de los barrios “(...) opinan que detrás de los desplazados vienen los problemas, los asalta el temor de que estos hereden y traigan una historia de enfrentamientos que agudice o reviva los conflictos en el barrio.”⁶

La imagen del desplazado damnificado o desvalido, además de activar sentimientos de conmiseración y condolencia, que se expresan en la limosna y en la compra de dulces en los buses y semáforos, también activa solidaridades vecinales y hasta familiares con los desplazados durante los primeros meses, mientras se insertan en las tramas de la ciudad, a fin de garantizar por esa vía elementos fundamentales para la subsistencia: co-

mida, vestido, techo. Pero esta imagen de desvalidos y damnificados impide concebirlos como ciudadanos colombianos, como sujetos con derechos plenos.

Afirmamos, entonces, que los desplazados expulsados a la ciudad no pueden verse más como los desvalidos, los bandidos ni como los disruptivos del orden, que han venido a alterar la “coherente” estructura urbana. Antes bien, ellos son el resultado, apenas lógico, de un orden societal injusto, intolerante, que ha perpetuado patrones de concentración de la propiedad y del ingreso y tolerado altos índices de pobreza y miseria. En fin, son también el producto de un Estado que, sumido en un burocratismo y una corrupción extrema, pierde aceleradamente su capacidad de control, cediendo el paso a otros actores (armados, las más de las veces) para que tomen decisiones sobre el devenir de la población civil a la que someten e intimidan.

La población “en situación de desplazamiento forzado”, instalada en los márgenes de la sociedad y en “la periferia de las periferias” de las ciudades, simboliza un conflicto moral, social y político, directamente conectado con exclusiones materiales (agudización de las condiciones de empobrecimiento) y simbólicas (profundización de las condiciones que generan estigmas culturales y heridas morales) y con discriminaciones políticas (despojo generalizado de derechos).

Lo cierto es que en esta nueva colonización urbana por la vía de los desplazados existe una mezcla de ciudadanos en la que se está gestando un ambiente de hostilidades, pero también de nuevas relaciones y solidaridades. Entre desplazados y viejos pobladores populares se presentan tensiones derivadas de los sentimientos de desconfianza y competencia por la apropiación del territorio, pero también se activan relaciones de solidaridad y se genera conciencia de historias compartidas de estigmatización y despojo de derechos .

Los desplazados traen consigo su biografía, marcada por las características socioculturales de la comunidad de procedencia, el papel social que habían cumplido en ella y unas destrezas sociales y culturales. Es decir, traen sus propias formas de nombrar, de relacionarse, técnicas para construir sus ca-

sas, pautas de crianza, dietas alimentarias y estrategias de expresión de las más diversas procedencias regionales. Se trata de experiencias y saberes que se ponen en escena en las ciudades, y a partir de los cuales se generan forcejeos, tensiones y negociaciones para hacer posible la copresencia en medio de la diferencia.

Los conflictos en la convivencia cotidiana, desencadenados tanto por las marcas de la violencia como por la heterogeneidad cultural, muestran que en los asentamientos de desplazados no se instaura un comunitarismo homogéneo, sino que las diferencias perviven y que, en medio de éstas, tienen que inventar distintas estrategias para garantizar el control social de quienes allí habitan. Estrategias que van desde la existencia de figuras coordinadoras y dirigentes, hasta las comisiones de vigilancia y el control de algún grupo armado, que permiten resolver los asuntos de la vida privada, los conflictos intrafamiliares y vecinales. Es todo esto lo que les permite construir y reconstruir relaciones de vecindad, pero también conflictos, y, también, lo que va a marcar definitivamente la manera de ser y habitar los nuevos territorios, los barrios de llegada.

Pero los desplazados no sólo despliegan estrategias internas para la organización de sus asentamientos; despliegan, además, estrategias hacia fuera, y son éstas las que más claramente dan cuenta de su lucha por el reconocimiento, por la inserción en la ciudad, que se constituye en el objetivo común, situado por encima de las diferencias culturales y políticas. Así pues, la pobreza, la desposesión de derechos y la búsqueda de la inclusión se convierten en estrategias movilizadoras y en argumentos con los cuales los desplazados entablan las negociaciones con el Estado y con entidades privadas que tienen como objetivo la población desplazada. Es esto lo que los lleva a establecer alianzas para garantizar la supervivencia, realizando obras comunes, reaccionando ante el señalamiento de otros. El esfuerzo colectivo, la solidaridad y el trabajo mutuo se convierten en clave para la construcción de las identidades barriales. A pesar de ser los 'nuevos' en el barrio, los desplazados no son del todo diferentes a los migrantes de décadas anteriores, ya que comparten su condición de migrantes pobres y la situación de

anónimos y desconocidos en la ciudad, que anteriormente los hoy establecidos padecieron.⁷

Aunque la relación entre los desplazados y el gobierno local está enmarcada en la imagen de los desplazados como violentos y disruptores del orden, tiene un elemento significativo: como parte de su lucha permanente por insertarse en las tramas socioculturales, económicas y políticas de la ciudad, los desplazados han puesto en marcha diversas estrategias de gestión para acceder a algunos recursos de que dispone el Estado.

Justamente por esto es necesario volver la mirada a la heterogeneidad, a la diversidad que evidencian los desplazados que llegan a la ciudad. Se trata de volver a mirar hacia aquellos lugares de frontera, hacia la vida cotidiana, cargada siempre de nuevas reivindicaciones y luchas, de nuevos actores y estrategias que se entremezclan con otros para crear una mixtura particular entre lo viejo y lo nuevo, entre lo tradicional y lo moderno⁸. Es necesario visibilizar estos sectores y reconocerlos como una energía social, portadores de unos aprendizajes ciudadanos en los cuales las formas de vida y actuación modernas no niegan sino, más bien, mantengan relaciones de acoplamiento y complementariedad con las formas de vida y organización tradicionales y postmodernas.

A pesar del despojo de derechos y de las heridas morales, el desplazamiento es una experiencia cargada de significados para quienes, forzados a dejar el campo, una vez llegados a la ciudad toman la decisión de quedarse en ella⁹. Contrario a las visiones que sólo encuentran en este fenómeno una fuente de descomposición y desestructuración, los desplazados –como los migrantes del decenio de 1960– son clave fundamental en la construcción de las ciudades. A través del desplazamiento es posible palpar cómo surgen nuevos sujetos que ponen de manifiesto la existencia de la diferencia y la heterogeneidad. Sujetos en tránsito a pobladores urbanos, portadores de habilidades y destrezas, y con capacidad para nuevos aprendizajes de la modernidad urbana. Esto –que viene a manifestarse en sus posibilidades para producir o, mejor, coproducir procesos de urbanización, economías informales, culturas populares y organizaciones comunitarias de diverso tipo– sucede, como veremos a continuación, en un nuevo proceso de colonización urbana.

Nueva colonización urbana con rostro de desplazado

Desde el enfoque mediante el cual hemos venido abordando el desplazamiento forzado de población, un asunto ha quedado claro: es importante avanzar en un análisis consistente de la manera como *la problemática del desplazamiento forzado* está produciendo *nuevas reconfiguraciones urbanas* en las grandes y medianas ciudades, que se han convertido en los destinos privilegiados por quienes han tenido que abandonar su tierra. Decimos, entonces, que más allá, o al margen de las políticas diseñadas para atenderla, la población desplazada está llevando a cabo un “restablecimiento de hecho”, no como situación transitoria sino como una posibilidad de reconstruir su proyecto de vida.

En tal sentido, planteamos que se trata de una nueva colonización urbana, en la cual se encuentran involucrados tanto los pobres históricos como los desplazados que vienen llegando desde finales de la década de 1980 a la ciudad de Medellín. En los años recientes, de nuevo la ciudad se ha visto abocada a procesos de ocupación de zonas deshabitadas mediante tomas, invasiones o posesiones, lo cual ha establecido relaciones más o menos fluidas y más o menos conflictivas con urbanizadores piratas, con líderes políticos y con el Estado mismo. Esto no sólo da cuenta de cambios en la estructuración física de la ciudad; también permite constatar que están en curso nuevos procesos socioculturales, políticos y organizativos propios de lo que se ha llamado ‘colonización urbana’¹⁰.

La conquista y la inserción en la ciudad como objetivo, como fin de los desplazados, pone de presente que el desplazamiento forzado acrisola cultural y políticamente a las urbes. El desplazado que se exilia en la ciudad hace parte de ella en el momento en que toma la decisión de quedarse. Sin embargo, esa decisión del sujeto no implica un reconocimiento inmediato por parte de la ciudad y la sociedad de llegada. Se produce un proceso de inclusión-exclusión, un forcejeo en medio del cual se determina quiénes tienen derechos y quiénes quedan por fuera de esta categoría, desde un horizonte normativo y jurídico.

La ciudad, ahora con los desplazados, sigue asistiendo a la construcción de territorios barriales por la vía de esta nueva colonización urbana, marcada

nuevamente por una relación de conflicto con el Estado y con el resto de la sociedad urbana. Es decir, el sentido de *coptenencia* se ha construido, necesariamente, a partir del *conflicto por el uso y ocupación del espacio urbano*¹¹, que es desigual por las relaciones de poder existentes, y es allí donde viene a construir y reconstruir sus formas de relacionarse la población desplazada. Los desplazados por la violencia, antes que asumir la inminencia de la muerte como un trazo indeleble que el destino les tiene prefigurado, emprenden la búsqueda –que es un peregrinaje– de algún lugar que les permita escabullirse de quienes se han abrogado el derecho de decidir por su vida o su muerte. Contrario al campesino que llegó en el decenio de 1960 a la ciudad, el desplazado por la violencia de la década de 1990 ha tenido experiencias previas de colonización; muchos de ellos se han trasteado por diferentes regiones influidas por megaproyectos económicos, políticos y culturales: Magdalena Medio, Urabá, Chocó, Córdoba. Trayectorias de ida y vuelta que habían emprendido con el objetivo de fundar y construir vida y que en los años recientes se han activado, pero con una diferencia, el destino final es la ciudad de Medellín u otras medianas y grandes ciudades, a las cuales llegan, además, con pericias sobre cómo distribuir y controlar el territorio, prácticas de control social para dirimir los conflictos, argucias para gestionar recursos y habilidades para moverse en medio de actores y visiones político-militares antagónicas.

Por eso, la población desplazada por la violencia que llega a instalarse en los lugares más difíciles para la vida humana, despliega múltiples estrategias para insertarse en la ciudad: la instalación de servicios públicos, la inserción en las escuelas y guarderías, el acceso a la salud, entre otros. La inserción de los desplazados en la ciudad, en calidad de pobres absolutos, está produciendo una suerte de expansión y densificación de la ciudad hacia su periferia, se están instalando en lo que se ha llamado la ‘periferia de la periferia’. Llegan para sumar exclusiones de nuevo cuño a las que venían operando desde décadas anteriores y aún no habían sido saldadas por el Estado ni por la sociedad en su conjunto.

Lo que los desplazados han venido a anunciar es la gran heterogeneidad que ha marcado a las ciudades, siempre construidas desde los “pedazos” de

región que los desplazados de otras décadas, los migrantes económicos y los destechados intraurbanos le han aportado a las urbes de hoy. Como en décadas pasadas, los nuevos pobladores han llegado a la ciudad para redefinir las centralidades mediante *luchas por el derecho a la ciudad*. Aunque la ciudad de Medellín y el departamento de Antioquia hicieron grandes esfuerzos por diseñar planes estratégicos, el desplazamiento forzado muestra que la ciudad del siglo XXI, enmarcada en la idea de la mejor esquina de América, (si se le sigue tratando como un asunto marginal) estará cuestionada por una injusticia moral, social y política con rostro de desplazado.

Es claro, pues, que nuevos pobladores siguen llegando a la ciudad con la intención, la necesidad –y el derecho– de quedarse, pero nuevamente el Estado y sus instituciones se debaten entre la atención humanitaria de emergencia y la incapacidad para garantizar el restablecimiento con una reubicación digna en las ciudades, muy a pesar de la Ley 387 de 1997 y de los esfuerzos realizados por la Red de Solidaridad Social a nivel nacional, más claramente desde el año 2000. Está claro que “la reubicación en las ciudades”, más allá de lo que quiera o pueda reconocer la política pública de atención a esta población, es un proceso de “restablecimiento de hecho” que avanza aceleradamente.

Un “enfoque urbano” para
las propuestas de investigación:
conflicto, territorio, acción colectiva y ciudadanía

Es necesario desarrollar propuestas investigativas y de producción de conocimiento sobre los contextos urbanos conflictivos y las dinámicas propias del desplazamiento en las ciudades, en sus relaciones de doble vía, las características socioeconómicas, culturales y políticas de la población desplazada y sus múltiples imbricaciones en dinámicas socioculturales y bélicas. Esto quiere decir que, más allá del análisis de la evolución del conflicto armado-desplazamiento, se requiere un análisis contrastado de las dinámicas bélicas urbanas y de su relación con el conflicto armado interno, de las dinámicas territoriales propias de la vida urbana y de las dinámicas sociales organizativas y participativas. Conocer en detalle cuál es la ciudad y cómo son los asentamientos que “reciben” a la población desplazada.

A pesar de la magnitud del desplazamiento y del gran impacto en la reconfiguración de la ciudad, Medellín es una ciudad que no está preparada para acoger a los desplazados, las instituciones y el gobierno local no están dispuestos a integrarlos, a reconocerlos, y existen unos estudios e investigaciones dispersos y poco rigurosos. El desplazado se sigue viendo como ese “otro”, esa epidemia que contagia y que debe ser erradicada, retornada. Cada día estamos viendo en la ciudad nuevos segregados, nuevos invisibilizados, nuevos excluidos y despojados de los derechos fundamentales.

Esta situación de infrareconocimiento y exclusión padecida por los desplazados no sólo está relacionada con las políticas públicas, con las visiones y percepciones de la élite política y económica; también tiene que ver con el lugar marginal que este problema ocupa en la opinión pública de la ciudad, con la falta de propuestas teóricas y analíticas que permitan trascender las noticias coyunturales y los afanes cuantificadores.

A nuestro modo de ver, la producción académica sobre el desplazamiento forzado ha tenido mayores desarrollos teóricos y analíticos desde la perspectiva de las regiones y municipios donde se producen los hechos del desplazamiento; pero el impacto de este fenómeno en la ciudad, las dinámicas que genera, los conflictos que produce y el tipo de ciudad y de ciudadanía que por esa vía se está construyendo, es un campo que requiere nuevas exploraciones.

Para esto es necesario avanzar en el diseño de una propuesta teórica y metodológica que permita un acercamiento permanente al desplazamiento forzado en su relación con las nuevas reconfiguraciones urbanas. Se requiere un marco analítico e interpretativo para conocer la lógica del desplazamiento y del conflicto armado, el modo en que estos fenómenos están impactando la configuración urbana, en términos poblacionales, culturales, políticos, y cómo se han articulado con la lógica del conflicto urbano.

En consecuencia, para la propuesta de trabajo en ámbitos urbanos —y teniendo a la ciudad de Medellín como estudio de caso—, el trípede analítico para abordar el desplazamiento será: en primer lugar, *el conflicto urbano*, en segundo lugar, *las territorialidades urbanas* y, en tercer lugar, *la acción colectiva y la ciudadanía*. Es claro que la puesta en marcha de este enfoque teórico, como camino para lograr análisis más integrales del fenómeno, requiere la cons-

trucción rigurosa y cuidadosa de sistemas de información cualitativos, cuantitativos y geográficos sobre el desplazamiento en la ciudad de Medellín.

Un “enfoque urbano” para las propuestas de atención: con dignidad humana y solidaridad social

Mucho más urgente es un “enfoque urbano” para las propuestas de atención a la población desplazada que llega a las ciudades grandes e intermedias. La integración de las personas desplazadas con las comunidades receptoras en los espacios periféricos de la periferia de las grandes ciudades exige que las respuestas se enmarquen en políticas públicas de atención integral a los asentamientos populares de las grandes ciudades, ahora compuestos por población desplazada y por viejos pobladores urbanos. Se necesitan programas integrales de restablecimiento político, socioeconómico y cultural con “enfoque urbano”.

La situación límite a la cual se ve abocada la población desplazada por razón de la expulsión de sus territorios genera el entramado de una historia colectivamente vivida, similares despojos, pérdidas y desarraigos y heridas morales surgidas del sentimiento de exclusión y de la ausencia de reconocimiento. Y es precisamente en ese nuevo entramado socio-moral donde los desplazados pueden encontrar elementos de auto-conocimiento y reconocimiento, que les provean de nuevas identidades desde las cuales articular orgánicamente sus demandas de estabilización socioeconómica, reconocimiento social, inclusión política, reparación moral y, sobre todo, el reconocimiento como sujetos de pleno derecho, tanto en la comunidad nacional como en la ciudadana.

Este es el contexto ético y político en el cual se pueden definir los campos de las reparaciones y las compensaciones que los gobiernos, los actores responsables y los colectivos sociales deben asumir para con todos los afectados por este desastre humanitario, de cuya resolución favorable depende, al mismo tiempo, la posibilidad de construir la paz y fundar sobre bases más firmes el desarrollo democrático.

Los programas de restablecimiento no pueden perder de vista que avanzan, apenas, en la reparación de la violación múltiple de derechos que es el

desplazamiento forzado de población. En esta medida, se justifica su articulación como “*política social especial*”. Pero, tal como en el papel lo formula la política de atención a la población desplazada, hay que apuntar hacia el objetivo de garantizar la cesación de la condición de desplazados, y en esto se pone en juego el reconocimiento de los derechos políticos, sociales y culturales como ciudadanos y el trato igualitario por parte del Estado y de la sociedad en su conjunto con una “*política social general*”.

Por esto, se requiere una política de atención integral, centrada en la dignidad humana y en la solidaridad social, que tenga en cuenta los siguientes aspectos:

Estabilización socioeconómica

La pérdida que sufren los desplazados de sus espacios de residencia y de trabajo, de sus propiedades y sus pertenencias abandonadas, exige una reposición material y una mitigación para su situación de desamparo; se requiere, entonces, la *estabilización socioeconómica* en el lugar escogido por el desplazado de manera autónoma, libre de presiones para un retorno sin garantías, haciendo realidad el derecho a la libre movilización por el territorio de su nación y el derecho a la ciudad o a encontrar, como dice Hanna Arendt, “un nuevo lugar sobre la tierra”.

Reconocimiento social

Sus heridas morales, sus pérdidas afectivas y sus desarraigos, demandan el *reconocimiento social* que amerita la dignidad de los desplazados, como personas lesionadas por los sufrimientos, las humillaciones y los vejámenes de que fueron víctimas; el reconocimiento implica devolverles el respeto al que tienen derecho y el sentido de pertenecer a un colectivo nacional y regional del cual son parte importante. El reconocimiento social es la condición para la construcción de identidades sociales desde las cuales demandar su inclusión en el *demos* o *corpus* político de la nación.

Inclusión política

Esta condición de liminalidad que prefigura el desplazamiento forzado, unida a la pérdida de protección de sus propios gobiernos y a la copresencia de varios órdenes políticos, con sus respectivas exigencias normativas, consti-

tuyen en la práctica una negación de la ciudadanía y de la nacionalidad; de ahí que se demande la *inclusión política*, el derecho a tener derechos, a reclamar protección del Estado y a vivir dentro de una legalidad, así como de participar en la vida pública; es desde la condición ciudadana desde donde se pueden demandar los demás derechos conculcados.

Reparación moral

La *reparación moral* es una consecuencia lógica de las pérdidas y los resarcimientos anteriormente descritos; la estabilización económica, el reconocimiento social y la inclusión política no son suficientes, es necesario reparar los daños morales causados; esto demanda, al menos, el esclarecimiento de las responsabilidades individuales o de grupo de aquellos actores, armados o desarmados, involucrados en los eventos que propiciaron los éxodos forzados; inscribir en la historia de los pueblos y las comunidades locales afectadas la memoria de esa gran vergüenza nacional; construir un sentido histórico colectivo que les permita a los afectados interpretar su drama personal y familiar en contextos explicativos más globales y generales; es necesario guardar en la memoria de la nación y preservar del olvido individual y colectivo los acontecimientos trágicos que entrañan para el país y para los individuos las situaciones vividas por quienes tuvieron que afrontar los éxodos forzados por el conflicto armado.

Para concluir, vale la pena recalcar que cualquier política de restablecimiento deberá tener en cuenta estos procesos en los cuales se articulan conflictos urbanos preexistentes con nuevas tensiones y conflictos; pero en los cuales también, y esto es supremamente importante, se despliegan capacidades y potencialidades articuladas con apoyos y solidaridades. Así, entonces, es responsabilidad del Estado y de la sociedad el compromiso con una política pública que garantice la dignidad humana y la solidaridad social como clave para la convivencia social.

Notas

- ¹ Esta ponencia se inscribe en el proyecto de investigación “Desplazamiento forzado y reconfiguraciones urbanas. El caso de Medellín y el Área Metropolitana: 1992-2002. (Hacia un observatorio del desplazamiento forzado de población en Medellín

- y el Área Metropolitana)”, financiado por el Comité para el Desarrollo de la Investigación de la Universidad de Antioquia (CODI).
- ² Las autoras son profesoras e investigadoras del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia. Gloria Naranjo Giraldo es antropóloga, magíster en ciencia política; y Deicy Hurtado Galeano, socióloga, especialista en animación sociocultural y pedagogía social.
 - ³ Carlos Alberto Giraldo, “Guerra en la ciudad”, en *El Colombiano*, Medellín, 28 de abril de 2002.
 - ⁴ Una amplia mayoría de la población desplazada por la violencia en Colombia se niega a retornar, y ha decidido quedarse en las ciudades grandes e intermedias. Queda así “reubicada” y en proceso de “restablecimiento”. Una etapa de atención que es fundamental, pero que las leyes y decretos no alcanzan a cubrir, pues el grueso del presupuesto se destina a la atención humanitaria de emergencia.
 - ⁵ Departamento Administrativo de Planeación Nacional. *Seminario: Políticas e instituciones para el desarrollo urbano futuro en Colombia*, Bogotá, 1993.
 - ⁶ Marta Nubia Bello y Claudia Mosquera. “Desplazados, migrantes y excluidos: actores de las dinámicas urbanas”, en Fernando Cubides y Camilo Domínguez, eds., *Desplazados, migraciones internas y reestructuraciones territoriales*, Bogotá, Observatorio Sociopolítico y Cultural, Centro de Estudios Sociales, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia, 1999, pág. 466.
 - ⁷ *Ibid*, pág. 456.
 - ⁸ Es en investigaciones como las de Eric J. Hobsbawm y Albert Soboul, y más claramente aún en las de Edward P. Thompson, donde se hace presente un cambio de perspectiva: la asunción de la dimensión política que atraviesa y sostiene los movimientos de protesta, articulando formas de lucha y cultura popular. Véase: Jesús Martín Barbero, “Cultura política de la resistencia popular”, en *De los medios a las mediaciones*, Barcelona, Editorial Gustavo Gili, 1987, págs. 124 - 132.
 - ⁹ Carlos Franco, “Exploraciones en ‘otra modernidad’: de la migración a la plebe urbana”, en “Fin de Siglo”, núm. 5, Santiago de Cali, Universidad del Valle, junio de 1993, págs. 16 - 32.
 - ¹⁰ Jacques Aprile-Gnisset, *La ciudad colombiana. Siglo XIX y XX*, Bogotá, Biblioteca Popular, Colección Textos Universitarios, 1992, pág. 558.
 - ¹¹ Wilfer Bonilla et al, *Voces que hacen ciudad*, Medellín, Instituto Popular de Capacitación, 1998, pág. 159.

La política pública de atención a la población desplazada y la necesidad de incorporar un enfoque de derechos en su formulación y su ejecución

Andrés Celis

Oficial de la Oficina de Protección del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en Colombia*

Resumen ejecutivo

El escalamiento del conflicto y las señales de generalización de éste hacen prever un incremento del desplazamiento forzado en el país, situación que agudizaría la crisis humanitaria. El contexto de conflicto, la crisis financiera y fiscal, así como las limitaciones en materia de gobernabilidad, imponen severas restricciones a la ejecución de la política de atención a la población desplazada.

La ausencia de marcos de referencia para la implementación de la respuesta estatal en materia de formulación de política genera contradicciones en la respuesta de las instituciones y, en consecuencia, restringe la operación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD).

En el aspecto de implementación, no se ha reconocido el carácter instrumental de la política de atención en la protección de los derechos de la población desplazada. Los enfoques de la política, basados en muchos casos en fórmulas de políticas sociales, o de respuesta a emergencias, han restringido el ámbito de protección de esta población. El enfoque y el contenido de las políticas se presentan, en ocasiones, como una restricción más a las que imponen las crisis política y financiera. Así, la apelación de los afectados a mecanismos judiciales, para lograr la realiza-

* Este documento es responsabilidad del autor y no refleja, necesariamente, la posición del ACNUR o de las Naciones Unidas.

ción de sus derechos, es una señal clara de las limitaciones del sistema de atención y de la distancia entre el deber ser y el alcance de la política pública.

Para simplificar, el enfoque de derechos de la política debería tender a buscar: (i) que las personas no sean desplazadas, es decir, a contrarrestar factores de riesgo y a limitar los factores de vulnerabilidad de la población en riesgo; (ii) garantizar el ejercicio de derechos y libertades durante el desplazamiento, lo que necesariamente implica la garantía de acceso a atención humanitaria oportuna y digna; y (iii) la reparación de los derechos, lo que significa administrar justicia, reparar o indemnizar los perjuicios causados y establecer garantías de no repetición de los hechos.

Es evidente que, en algunas circunstancias, las restricciones imponen la imposibilidad material de satisfacción de los objetivos planteados. Sin embargo, tales restricciones no pueden significar la renuncia a los objetivos. En una perspectiva de mediano y largo plazo, solamente un enfoque basado en derechos puede garantizar la sostenibilidad de los procesos y, en especial, el logro de condiciones de reconciliación en el escenario del posconflicto.

Presentación

La agudización y el cambio de dinámicas en el conflicto armado, al igual que la tendencia a un incremento sostenido del desplazamiento forzado por la violencia, obligan a revisar permanentemente el sentido y el alcance de las políticas públicas diseñadas para enfrentar la problemática de este fenómeno.

En este documento se presenta una reflexión en torno a la necesidad de incorporar una visión de protección de derechos en el diseño de la política pública de atención a la población desplazada. Con este propósito se hace una breve referencia al contexto sobre el cual se debe intervenir y a los consensos básicos que, al parecer, existen en materia del balance de los últimos cuatro años de ejecución de la política.

Más adelante, se señalan algunas de las limitaciones básicas que tienen que afrontar los diseñadores y los ejecutores de las políticas en el contexto co-

lombiano, para luego identificar las tensiones fundamentales entre el enfoque tradicional de la política pública y la protección de los derechos de la población desplazada.

Finalmente, se presentan los avances que se han hecho en Colombia con respecto a la precisión del contenido de los derechos, a partir de los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*, de las Naciones Unidas, y del desarrollo de la jurisprudencia constitucional.

1. Elementos de contexto

En el primer semestre de 2002, el desplazamiento forzado presentó un incremento marginal cercano al cien por ciento, con el cual se mantuvo la tendencia de crecimiento experimentada en el primer semestre del año 2001. La duplicación anual del problema es el reflejo del deterioro de las condiciones de bienestar y de seguridad en diferentes zonas del país.

La herencia del frustrado proceso de diálogo con la guerrilla se traduce en la mayor disposición de la sociedad a asumir, por lo menos en forma temporal, el costo que representa el incremento del accionar armado como instrumento para encontrar la solución al conflicto. Tal disposición es una muestra de la radicalización de sectores de la sociedad ante la posibilidad de una salida negociada al conflicto armado. Sin embargo, no hay el correlato esperado de una mayor disposición a asumir y a atender la situación de aquellos sectores de población que, como consecuencia de la intensificación del conflicto, soportan un peso superior y sufren en forma directa las acciones de los grupos armados.

La intensificación del conflicto está relacionada con el crecimiento de los grupos armados, que han más que doblado y triplicado su capacidad militar—medida en hombres en armas—, en el caso de los grupos guerrilleros y de las autodefensas, respectivamente¹.

La pérdida del respeto a la población civil no combatiente continúa siendo una constante en el conflicto colombiano y permite prever un incremento aún mayor del desplazamiento. Las acciones de los grupos armados señalan su decisión de buscar un mayor involucramiento de los civiles en el conflicto². Incluso, algunas de las medidas gubernamentales señalan el riesgo de

que este involucramiento se generalice, lo que podría hacer diluir la frontera entre la población civil y los combatientes.

Las estadísticas acerca de las causas de los desplazamientos muestran, sólo en forma parcial, las limitaciones que tienen que soportar las personas que finalmente toman la decisión de abandonar su lugar de residencia. Es así como estas cifras no registran situaciones que hoy se han convertido en prácticas comunes de los actores armados, como, por ejemplo, los bloqueos económicos en áreas aisladas y con escasa presencia efectiva de las instituciones estatales.

En la actualidad, una de las principales causas del desplazamiento son los combates entre actores armados, que han adquirido una connotación especial al involucrar el despliegue de grandes aparatos militares; sólo en agosto de 2002 se registraron más de diez enfrentamientos³ de estas características, que hicieron que la población se movilizara masivamente por el temor que le producía continuar en zonas asoladas por el accionar de los grupos enfrentados.

El hecho de que la principal causa del desplazamiento sea la amenaza generalizada (54%⁴) es un indicador claro de la percepción de la población acerca de las condiciones de seguridad y bienestar que existen en su lugar de residencia, de la generalización del conflicto y de lo que esto significa frente a la magnitud del problema. Más de la mitad de la población desplazada sale de su lugar de origen por el temor que le causa seguir residiendo allí. En este sentido, el temor deja de tener una connotación subjetiva para convertirse en un elemento objetivo que demuestra la imposibilidad de subsistir en un escenario dominado por las circunstancias del conflicto.

La magnitud del problema del desplazamiento, la existencia de nuevos escenarios –de expulsión, así como de recepción de población– y la brecha entre las necesidades de la población desplazada y las políticas públicas formuladas, al igual que entre éstas y la cobertura actual del sistema de atención, demuestran el reto que enfrentan tanto el Estado como la sociedad y la necesidad de revisar el enfoque de las políticas hasta ahora implementadas.

2. Algunos consensos propuestos ante la política de atención a la población desplazada⁵

La política de atención a la población desplazada por la violencia en el país se presenta en forma paradójica. De una parte, el marco normativo y de política es uno de los más avanzados dentro de contextos de conflicto armado interno. De otra parte, existe una amplia brecha entre éste y su implementación, lo que hace que, en términos de efectividad, el esquema nacional de atención se encuentre, en muchos casos, por debajo de los estándares.

En términos de estructura, el Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada continúa careciendo de una visión sistémica: no hay coherencia ni coordinación en la acción de las diferentes instituciones que lo componen, y las acciones que cada una de éstas ejecuta son diferentes, en términos del grado de compromiso y del esfuerzo que realizan. El Consejo Nacional de Atención a la Población Desplazada, por su parte, no ha generado el efecto integrador y diseñador para el cual fue concebido, pese a su esporádico funcionamiento durante 2001.

El traslado de competencias a la Red de Solidaridad Social –entidad que aporta la experiencia de más de doce años de trabajo con comunidades– robusteció la estructura de la atención, al pasar la coordinación del SNAIPD de una Consejería Presidencial, sin presencia en el territorio nacional, a un establecimiento público con delegaciones en todos los departamentos del país y en algunas subregiones. No obstante, el impacto de esta decisión se ha visto limitado por la concentración de las actividades en la instancia coordinadora, lo que ha significado congestión administrativa y mengua de los incentivos a los esfuerzos presupuestales e institucionales de otras agencias del Estado.

Las autoridades municipales han ido, en forma progresiva, avanzando en la asunción de responsabilidades. No obstante, la gestión local no ha alcanzado desarrollos estructurales, se carece de procesos de planificación que involucren recursos efectivos y que permitan articular la problemática del desplazamiento a la visión del desarrollo local. En este sentido, la distancia entre la visión del desarrollo local y la necesidad derivada de aquellos sec-

tores de población expulsada o albergada, también en el ámbito local, es cada vez mayor.

Pese a los mayores recursos que, en términos nominales, se han destinado a atender la problemática del desplazamiento, éstos resultan insuficientes. El déficit en la apropiación de recursos para la atención se ve agudizado tanto por la rigidez del sistema presupuestal colombiano como por la ineficiencia en algunas de las entidades que concurren en el SNAIPD.

El avance más significativo se refleja en el aprendizaje institucional acumulado en la atención de desplazamientos masivos, que ha permitido responder de mejor manera a estas situaciones de emergencia. La prestación de atención humanitaria de emergencia, por su parte, no ha logrado los mismos niveles de eficiencia en situaciones individuales y familiares.

3. Limitaciones para el éxito de la política

De manera objetiva, existen restricciones que impiden alcanzar los objetivos propuestos por la política, por lo que no se trata de cuestionar en forma irreflexiva la acción de las instituciones y los resultados de las políticas.

El conflicto armado, además de ser la causa del desplazamiento, es la principal restricción para alcanzar el éxito de la política de atención y de otras políticas públicas. La ingobernabilidad, tanto política como fiscal, limita el campo de acción y la efectividad de las acciones del Estado. En un contexto caracterizado por la contracción de la acción del Estado, así como por la ocupación de determinados espacios dejados por éste, por parte de los actores armados, las posibilidades de lograr las metas definidas por las instituciones son significativamente menores.

Los marcos teóricos en materia de políticas públicas no están concebidos para operar en escenarios tan adversos como el de estas características. El ejercicio de quien diseña este tipo de políticas consiste en tratar de adecuar una serie de lecciones de diferentes disciplinas y realidades a las necesidades del desplazamiento forzado. Es por eso que en la política de atención se conjugan fórmulas de sistemas de atención de desastres y de modelos de reasentamientos humanos con esquemas de atención humanitaria, y éstos, a su vez, con postulados de políticas sociales, en particular, con programas

de asistencia social. Sin embargo, no se ha alcanzado a consolidar una política humanitaria que atienda, en realidad, la esencia del problema.

Al igual que en las formulaciones iniciales del Plan Colombia, las propuestas actuales en materia de atención al desplazamiento forzado por la violencia buscan abordar en forma estructural el problema, a partir de modelos de desarrollo regional. Sin embargo, queda sin absolver el problema de cómo garantizar niveles mínimos de control sobre factores relacionados con el conflicto, que nuevamente limitarán la contención y la atención del fenómeno del desplazamiento, al igual que las posibilidades de éxito de las propuestas de desarrollo.

Las lecciones de los últimos años muestran cómo los esfuerzos se han concentrado en importar fórmulas de políticas, como las señaladas, que han sido concebidas para desarrollarse en otro tipo de contextos. Así, para citar sólo algunos ejemplos, han sido una constante la aproximación coyuntural al problema –propia de los modelos de atención de desastres–; la aplicación de mecanismos, filtros y trámites administrativos comunes en el diseño de políticas asistenciales cuyo fin es desestimular la demanda; o el desarrollo de modelos de reconversión laboral que intentan la integración urbana de población con vocación campesina.

Es evidente que ha existido una tensión entre los planes de desarrollo, los planes sectoriales y la evolución hacia la construcción de una política humanitaria, que parte de la carencia de ejercicios de diseño y de programación de la política a partir de enfoques poblacionales. Las miradas poblacionales, y en particular la del desplazamiento, han tenido que adaptarse a las estructuras y a los procedimientos de los sistemas sectoriales.

El argumento que subyace a esta realidad es la necesidad de conservar el equilibrio en el desarrollo de los sectores respectivos para evitar, de esta manera, distorsiones en la ejecución de las políticas sectoriales. Al parecer, esta visión se encuentra soportada en la capacidad –supuesta– de la oferta política sectorial de absorber la demanda específica poblacional. En consecuencia, la concepción del SNAIPD se presenta no como el ejercicio planificador dirigido a responder a una situación concreta derivada del conflicto, sino como la sumatoria de ofertas sectoriales que, bajo un objetivo común, está en capacidad de responder al problema del desplazamiento.

Las fórmulas estipuladas en la Ley 387 de 1997 (Artículo 19) y en los documentos CONPES evidencian esta situación. En estos últimos, incluso, se estableció (Documento CONPES 2804 de 1995) que las entidades deberían desarrollar programas de atención, sin que esto significara un incremento en los recursos de la entidad correspondiente. Sólo en 1997 se señaló la necesidad de inscribir en el Banco de Proyectos de Inversión las nuevas actividades que serían emprendidas por las instituciones dentro de la respuesta al desplazamiento.

La experiencia de los últimos cuatro años demuestra, en parte, las dificultades de avanzar en la ejecución de políticas cuando se carece de un marco participativo y claro de planificación. Además de haber dejado sin efectos prácticos el Decreto 173, que estableció el Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, en forma paralela se desarrollaron ejercicios de planificación por parte del Departamento Nacional de Planeación y de la Red de Solidaridad Social. Este último proceso, casi autárquico, careció de legitimidad dentro del conjunto de instituciones del SNAIPD, hecho que redundó en la ausencia de compromiso de éstas y en la tensión y el desgaste casi permanente en las relaciones interinstitucionales. En efecto, sólo en el último año de gobierno fue posible que las instituciones avanzaran, de manera concertada, en el diseño de políticas claramente destinadas a la atención de problemáticas específicas de la población desplazada.

Es por eso que es tan difícil la comprensión de una política integral: porque para aproximarse a ella es necesario conjugar una serie de reglamentaciones sectoriales con multiplicidad de ofertas, procesos y procedimientos que hacen que la concepción de *sistema* se diluya, que la unidad de objetivos y criterios no sea clara y que, por lo tanto, la problemática no se derive tan sólo de la inoperancia del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada.

4. Enfoque de derechos

Si el conjunto de actores involucrados en la respuesta al problema del desplazamiento asimilara que el objeto de la política es, precisamente, la protección de los derechos de la población desplazada por la violencia, se limitaría, por lo menos, un buen número de las dificultades señaladas. La visión de derechos implica tener presente que la razón de la política no es distinta a prevenir el

desplazamiento (derecho a no ser desplazado), atender a la población desplazada –garantizándole el disfrute de sus derechos y libertades– y propiciar la reparación de sus derechos y su integración económica y social.

El sentido del SNAIPD es, en consecuencia, facilitar un esquema organizativo y funcional mediante el cual el Estado establece un marco institucional para atender a la población desplazada, para garantizar la protección de sus derechos y, en particular, para restablecer la igualdad resquebrajada por el hecho mismo del desplazamiento.

El punto de partida de la política de atención a la población desplazada es la necesidad de recuperar el equilibrio y la igualdad de estas comunidades que se encuentran, como consecuencia del conflicto armado, en una situación de vulnerabilidad manifiesta, en los términos del Artículo 13 de la Constitución Política de Colombia.

La formulación jurídica de la política genera una confusión en los operadores de la atención a población desplazada. En efecto, éstos confunden la Ley 387 de 1997 con los derechos de las personas que se encuentran en condición de desplazamiento. Los derechos de esta población no se derivan exclusivamente de esa ley. Si se careciera de este instrumento jurídico, las obligaciones del Estado con la comunidad desplazada serían las mismas y la única diferencia estribaría en la ausencia de un marco organizacional preestablecido para el cumplimiento de esa función.

La Ley 387 y los documentos de política son algunos de los instrumentos con los que cuenta el Estado para responder a una situación socialmente relevante –el desplazamiento–, pero no los únicos. Al perder la visión instrumental de la norma y de la política, el funcionario encargado de la respuesta al desplazamiento pierde de vista su sentido teleológico y, en el mejor de los casos, se apega al contenido literal de los instrumentos, lo que hace que estos elementos normativos operen, en ocasiones, como limitantes en la realización de los derechos de la población desplazada.

El conjunto de derechos que el Estado pretende proteger a través de la política de atención a la población desplazada es el parámetro de ejecución de ésta, y es en ese conjunto derechos en donde se establece la unidad de objetivos y criterios que dan sentido y contenido al SNAIPD.

Existe una tensión evidente entre el enfoque de derechos y la visión de la política pública. El primero, que es el escenario del deber ser, fija los términos bajo los cuales deben actuar la sociedad y el Estado. La segunda, que es el escenario del poder ser –la política–, busca responder en forma práctica, a partir del reconocimiento de las restricciones que le impone el contexto, al contenido del deber ser.

Por encima de las limitaciones, la política pública, tanto en su diseño como en su ejecución, no debería hacer aún más onerosa la situación de los desplazados, ya de por sí pesada debido al mismo contexto. La carga que soportan los ciudadanos por factores como la agresión de los actores armados, las limitaciones en la respuesta estatal y la aún incipiente solidaridad social frente a su situación ya es exagerada; así, pues, el diseño y la ejecución de la política pública concebida para proteger sus derechos no debe convertirse en un mecanismo adicional de restricción de éstos.

Es así que la irrenunciabilidad de los derechos de esta población debe reiterarse siempre, pues en un escenario de conflicto caracterizado por la debilidad de las instituciones, la única defensa que le queda a la persona desplazada es la exigencia del respeto de sus derechos y la posibilidad de utilizar el sistema jurídico para lograr su efectividad. De allí la importancia de que existan, en el sistema jurídico y político, instituciones públicas y privadas que promuevan estos derechos, los hagan conocer de los sujetos de derecho y de los encargados de garantizar su protección, y actúen en función de defenderlos. Por la misma razón, es urgente defender el papel que puedan desarrollar los organismos no gubernamentales de derechos humanos, la Defensoría del Pueblo y las personerías municipales, que son algunos de los pocos espacios a los que la población desplazada puede apelar para buscar la protección de sus derechos y el restablecimiento de la igualdad.

Por supuesto, los mecanismos nacionales de protección de los derechos de la población desplazada involucran a estas instancias y requieren contar con herramientas jurídicas precisas para materializar la defensa de esos derechos. Las acciones de tutela y de cumplimiento tienen que operar como mecanismos ágiles de respuesta a la situación de crisis y emergencia de este sector de población, que, ante la inoperatividad de acciones ordinarias ade-

lantadas en la jurisdicción civil y la contenciosa, no tiene alternativa diferente.

El desconocimiento del significado de los instrumentos de defensa jurídica por parte del diseñador de política está plasmado en la redacción del Decreto 2569 de 2000, en el que se desconoció, en forma parcial y de facto, el sentido de la acción de cumplimiento. Además, al condicionar a la existencia de fondos en las instituciones la respuesta del Estado en la atención a la población desplazada, el contenido del derecho fue relativizado, cosa que hace inoperante el mecanismo jurídico concebido por el legislador para defender los derechos de estas personas.

Para garantizar que las instituciones señaladas en la Ley 387 de 1997 observaran lo estipulado en esta norma, en el Artículo 33 se determinó que los desplazados y quienes asumieran su representación podrían acudir a la acción de cumplimiento, con el fin de lograr la satisfacción de las prestaciones señaladas en dicha ley. Sin embargo, para ser viable, esta acción requiere contar con la existencia de la apropiación presupuestal respectiva en la entidad correspondiente. Como se observa, el derecho de los desplazados queda condicionado suspensivamente a la voluntad política de unas instituciones ante las cuales se carece de instrumentos para buscar que, en efecto, realicen la programación presupuestal necesaria para atender a la población desplazada.⁶

El cuestionamiento de la acción de tutela, en general, y de su aplicación en defensa de los derechos de los desplazados, en particular, de entrada presenta una contradicción con el enfoque de derechos y parecería partir del supuesto de la infalibilidad del diseño y de la ejecución de la política.

Las 937⁷ tutelas interpuestas por desplazados entre enero de 2001 y marzo de 2002, en contra de la Red de Solidaridad Social en su condición de entidad coordinadora del SNAIPD, son una evidencia de la insatisfacción de los sujetos de la política con los resultados de ésta. Este hecho, más que una amenaza a la estabilidad del sistema y que una carga, en términos de distorsión de política diseñada, debería ser visto por los diseñadores de política –que por lo general atienden las señales del mercado– como una señal de la inoperancia y la ineffectividad de las políticas implementadas.

El contenido del mensaje enviado por el “mercado de atención” es que el producto entregado no satisface, en lo que respecta a calidad, oportunidad y cantidad, las expectativas ni las necesidades de los demandantes. Señal similar es la enviada a través de los procesos adelantados ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: hay elementos de la política de atención a la población desplazada que impiden que ésta tenga éxito, por lo tanto, el SNAIPD no es infalible y, en esa medida, no se pueden restringir los mecanismos jurídicos de protección con el argumento de distorsión en su funcionamiento.

Lo que el sistema político e institucional está reflejando con esta realidad es la importancia del papel de las instancias y de los instrumentos de defensa de los derechos que cumplen la labor de restablecer el equilibrio entre el poder ser –propio de la política pública– y el deber ser –esencia del enfoque de derechos–. En efecto, este equilibrio es roto permanentemente por la pérdida del norte en la ejecución de las políticas, generado por las angustias y las vicisitudes propias derivadas de la necesidad de administrar un servicio público en un escenario caracterizado por condiciones adversas para su funcionamiento.

Ante la inexistencia de modelos de seguimiento y evaluación, la respuesta jurídica de los beneficiarios ante la actuación del Estado debería usarse como retroalimentación del SNAIPD, con el fin de reencauzar su operación en función de su objeto, que, como se ha dicho, no es otro que la protección de los derechos y de las libertades de la población desplazada por la violencia.

En lo que respecta a la igualdad, conviene reiterar que si bien el conflicto está generando una pérdida de bienestar generalizada en la sociedad, la distribución de las cargas que esta pérdida acarrea no es homogénea. Por el contrario, hay sectores de población que están soportando en mayor medida el peso del conflicto, e incluso algunos de éstos están atravesando una situación aún más gravosa porque previamente soportaban una desigualdad estructural en la “distribución inicial de bienes”.

Esta circunstancia marca una diferencia fáctica con la situación de los que han sido denominados “pobres históricos”, que puede ser observada en al

menos tres dimensiones: (i) emergencia, debido al cambio súbito de su situación por la agresión de un tercero; (ii) jurídica, en el sentido de que, mientras en el caso de la población en condiciones de marginalidad y pobreza se presenta un estado de insatisfacción ante sus derechos económicos y sociales, tratándose de población desplazada existe, adicionalmente, una vulneración de derechos civiles y políticos, patentizada en la imposibilidad material del Estado de cumplir a cabalidad con su obligación de garantía y protección frente a terceros, e incluso de abstención, cuando ha sido su propia acción la causante del desplazamiento; y (iii) magnitud de la respuesta y materialización de la igualdad, que implica que se requiere, en efecto, una acción afirmativa encaminada al restablecimiento de los derechos de la población desplazada, diferenciada, según sus necesidades específicas, del resto de sectores de población.

La materialización del deber de solidaridad social –consagrado en el Artículo 95 de la Constitución Política⁸– debería expresarse en las valoraciones y las preferencias de la sociedad a partir de las que se podría determinar la forma de restablecer la igualdad quebrada por el hecho del desplazamiento y, en buscar, en consecuencia, la asignación de recursos suficientes para atender la grave crisis que afecta a la población desplazada.

Hay aquí un elemento axiológico significativo que responde a la pregunta sobre lo que la sociedad está dispuesta a sacrificar en búsqueda de su bienestar. Existe la decisión –expresada por diferentes sectores e incluso ratificada por su posición electoral– de fortalecer la capacidad institucional para enfrentar, mediante el uso legítimo de la fuerza, a los actores armados ilegales que ponen en riesgo la estabilidad y el orden democrático. En consecuencia, los peligros implícitos en esta decisión deben equilibrarse con la disponibilidad de generar condiciones para proteger en forma efectiva a aquellos sectores de población que asumen un mayor gravamen por esta decisión.

Ante la restricción presupuestal, debería definirse, con respecto a las opciones de inversión en otros campos, cuál es el monto que la sociedad está dispuesta a asignar para atender efectivamente el problema del desplazamiento. La restricción presupuestaria no puede ser asumida como un ins-

trumento para liberar al Estado y a la sociedad de su responsabilidad con la población desplazada.

Si se observa el caso de eventos de magnitudes catastróficas (v.g. terremoto en el Eje Cafetero), es claro que se establecieron mecanismos de financiamiento estructural para garantizar un flujo de recursos que permitieron atender el problema de la mejor manera. En consecuencia, la pregunta que se debe formular es si se está haciendo el máximo y el mejor esfuerzo para atender el problema del desplazamiento forzado, o si éste sigue siendo visto como coyuntural y marginal, y propio de sectores de población también marginales.

En este contexto cobra significativa importancia la manifestación del Defensor del Pueblo, al expresar que (...)“en este orden de ideas la situación es más compleja que la simple afirmación que el desplazamiento forzado de población supera la capacidad de respuesta del Estado. Antes de continuar acuñando esta afirmación es necesario fortalecer los programas ya diseñados y establecer los correctivos necesarios que dejen en evidencia que el esfuerzo del Estado en su conjunto –y no de unas pocas instituciones– en efecto ha sido rebosada por la realidad derivada del desplazamiento.”⁹

5. La contradicción de la política: instrumento de realización de derechos que opera como restricción adicional

Al observar la concepción y la ejecución de la política, es posible extraer una serie de ejemplos prácticos que demuestran cómo el mecanismo para hacer efectivos los derechos de la población desplazada termina por establecer limitaciones adicionales al disfrute de esos derechos.

Como se señaló antes, algunas de estas limitaciones responden a fórmulas de políticas que se encuentran en los textos tradicionales de economía del sector público, las cuales resulta ilustrativo contrastar con derechos específicos de la población. Para facilitar la explicación del ejemplo, algunas de esas fórmulas serán relacionadas con derechos ordenados en cuatro grupos: (i) el derecho a la atención, (ii) el derecho a la igualdad, (iii) la garantía al ejercicio de los derechos y de las libertades mientras persista la situación de desplazamiento, y (iv) el derecho a la reparación.

El principio de igualdad que la política de atención busca mantener debe reconocer las necesidades específicas de la población desplazada y, a partir de allí, establecer la oferta institucional de servicios. El esquema asumido ha partido de la visión contraria a ésta, al estructurar la política de atención con base en la oferta sectorial preestablecida.

El derecho a la igualdad implica reconocer la forma diferencial como los distintos sectores de la población en situación de desplazamiento se ven afectados por el problema. Desde el punto de vista de la política, existe una asimetría de información. Las instituciones desconocen las necesidades específicas de cada uno de los individuos. Para superar el problema, la solución planteada por la política consiste en establecer prestaciones uniformes. Esta fórmula, además, facilita –en teoría– la administración del servicio, toda vez que permite superar las discusiones personalizadas acerca de los montos de prestación esperados y ofrecidos.

El problema de la solución es su aplicación exegética y restrictiva. De una parte, esto impide reconocer situaciones de evidente emergencia y debilidad, y de otra parte, no tiene en cuenta el sentido reparador de la acción estatal, que busca restablecer el derecho vulnerado e indemnizar al sujeto por la ineficiencia en el deber de protección del Estado.

La prestación homogénea de la atención¹⁰, medida en salarios mínimos mensuales vigentes, o en *kits* de asistencia, atiende sólo parcialmente el problema de la reparación de los derechos vulnerados; además, su posibilidad de responder adecuadamente a la situación de crisis y emergencia está determinada por la relación entre la magnitud de la crisis y la de la respuesta.

Algo similar ocurre con la limitación temporal establecida en la Ley 387 de 1997 (Artículo 15) y reiterada en el Decreto 2569 de 2000. En este caso, los supuestos de la política están dirigidos a limitar efectos perversos de la política, en particular el riesgo moral y la dependencia de la ayuda, a la vez que buscan contar con recursos que le permitan alcanzar una mayor cobertura. De nuevo, el sentido de la política entra en contradicción con el derecho a la atención, a la igualdad y a la reparación. La interpretación de la norma no debería negar las posibilidades de subsistencia de la población en condiciones dignas, si ésta, pese al paso del tiempo y de su esfuerzo indivi-

dual para alcanzar la solución de sus problemas, carece de las condiciones objetivas para asumir su sustento por cuenta propia.

El procedimiento de acceso a la atención –que incluye filtros para identificar la demanda y turnos para recibir respuesta– opera como desincentivo, con el fin de evitar el consumo excesivo del servicio. Nuevamente se desconoce la situación de emergencia en que se encuentra el solicitante, la responsabilidad estatal vinculada a su situación y las limitaciones que le impone el contexto con respecto a alternativas distintas de subsistencia. Esta barrera de entrada al servicio opera en sentido contrario al objeto de la norma e incrementa el nivel de vulnerabilidad de la población, de manera que el imperativo humanitario que inspira la atención de emergencia se desconoce.

El incentivo al retorno, uno de los principales objetivos de la política, ha generado efectos perversos en ésta. Se han presentado mensajes contradictorios de agentes estatales que buscan un mejor, un mayor y más rápido resultado en la solución inicial de los problemas. Así, la limitación temporal de las ayudas se ha expresado como incentivo para propiciar una decisión más ágil de la población ante su opción de retornar, con lo que se mengua el sentido de libertad y voluntariedad de los retornos, expresado en el Artículo 16 de la Ley 387.

Los modelos de oferta de subsidios en materia de tierras y de vivienda operan de la misma manera que los programas tradicionales de estos sectores. No se trata de desconocer los derechos económicos y sociales de sectores de población que durante años han esperado soluciones en la materia, pero tampoco se puede desconocer, en su implementación, que numerosas personas desplazadas han sido privadas en forma ilegítima y abrupta de sus propiedades, por lo cual se debe reconocer, una vez más, el sentido de reparación de los derechos implícito en la respuesta estatal frente al desplazamiento.

En lo que respecta a identificar el tipo y el contenido de proyectos específicos que permitan la sostenibilidad de las acciones emprendidas por el ejecutor de políticas, la organización y la participación de los desplazados ha sido funcional. No ha sucedido lo mismo con el reconocimiento del dere-

cho a la participación de la población, la cual no tiene acceso a escenarios de toma de decisión sobre el contenido de los programas y de las políticas. Incluso, la participación ha sido vista en ocasiones como problema para el avance en la política pública, en la medida en que genera expectativas que pueden actuar como bumerán, o concentrar el problema, afectando la operación del sistema de atención.

La referencia a los ejemplos anteriores pretende ilustrar las contradicciones entre la protección de los derechos de la población desplazada –objetivo y fin de la política– y la aplicación práctica de fórmulas propias de políticas públicas. Todo esto sin desconocer la legitimidad y la necesidad de buscar que, en el diseño y la implementación de las políticas, se intente superar los dilemas y los riesgos tradicionales que se presentan en la ejecución de políticas de asistencia social.

En síntesis, el énfasis en hacer visible el contenido de los derechos pretende promover el ajuste de mecanismos, con el fin de evitar que la política se convierta en una restricción adicional a los derechos de los desplazados, hipótesis fundamental de este documento.

6. El contenido de los derechos

En sí mismos, los derechos de los desplazados se derivan de la Constitución y de las obligaciones adquiridas por el Estado a través de la suscripción de instrumentos en materia de derechos humanos y de Derecho Internacional Humanitario, mientras que la Ley 387 de 1997 es un instrumento que determina el modelo estructural y los procedimientos para la atención de la problemática del desplazamiento y establece una serie de prestaciones y de competencias a cargo de diferentes instituciones del Estado.

Sin embargo, las dificultades en la aplicación de la ley y los vacíos dejados por ésta han propiciado la constante apelación de las personas desplazadas a los mecanismos judiciales para proteger sus derechos. Al respecto, la Corte Constitucional ha efectuado la revisión de un número considerable de tutelas, que, además de proteger los derechos específicos de los accionantes, ha permitido desarrollar el marco nacional de protección y ha precisado el contenido de los derechos de las personas desplazadas.

Las sentencias de la Corte han reiterado la compleja y múltiple violación de derechos¹¹ que involucra el desplazamiento forzado de población y, en la medida en que éste afecta los derechos fundamentales de estos ciudadanos, ha considerado que la acción de tutela es el instrumento idóneo para su protección jurídica.¹² La Corte ha reconocido el sentido y la necesidad de comprender que el fin de la política es restablecer la igualdad y la justicia para un sector de población que merece la acción decidida del Estado¹³ por su situación de vulnerabilidad manifiesta; así mismo, ha afirmado que la discriminación negativa constituye una violación de los derechos fundamentales de los desplazados y que, por lo tanto, éstos pueden exigir el derecho a la igualdad mediante la acción de tutela¹⁴.

La Corte, además, ha reconocido el carácter instrumental de las normas y del marco de políticas relacionadas con la atención a la población desplazada y, en ese sentido, ha reclamado una visión teleológica, encaminada a la protección de los derechos de estas personas. Ha considerado el tribunal constitucional que “(...) lo que no debe hacerse es darle al régimen legal implementado para atender a los desplazados por el conflicto armado un enfoque exageradamente restrictivo, contrario a la protección que urgen los derechos fundamentales que están siendo vulnerados y ajenos a la atención que ellos merecen (...)”¹⁵.

El desplazamiento forzado tiene su origen en la falla del deber de protección del Estado, en su imposibilidad de contrarrestar el accionar de terceros en contra de la población. Es por eso que, ante la ocurrencia del desplazamiento, el Estado debe “emplear rápidamente las medidas ejecutivas para que sean una realidad los derechos constitucionales y los principios rectores de los desplazamientos”¹⁶. No se trata, en consecuencia, de cualquier tipo de atención, sino que, por el contrario, ésta debe ser calificada en términos de oportunidad y de dignidad.¹⁷

El marco de interpretación de las normas también ha sido desarrollado. La Corte ha señalado la necesidad de reconocer los parámetros establecidos en los Principios Rectores de los Desplazamiento Internos. “(...) dado que reflejan y llenan las lagunas de lo establecido en tratados internacionales de derechos humanos (...) deben ser tenidos como parámetros para la creación

normativa y la interpretación en el campo de la regulación del desplazamiento forzado y la atención de personas desplazadas por parte del Estado (...)”¹⁸.

La Corte, además, le ha dado a los Principios Rectores un alcance superior, al considerarlos parte integrante del Bloque de Constitucionalidad “(...) la interpretación más favorable a la protección de los derechos humanos de los desplazados hace necesaria la aplicación de los principios rectores (...) los cuales hacen parte del cuerpo normativo supranacional que integra el bloque de constitucionalidad. En consecuencia, todos los funcionarios involucrados en la atención de los desplazados (...) deberán ajustar su conducta, además de las normas constitucionales a los previstos en los mencionados principios”.¹⁹ Cualquier ejercicio hermenéutico deberá reconocer el sentido teleológico de la norma y buscar una interpretación sistémica, que, además, resulte ser la más favorable para el desplazado²⁰.

Los derechos y las necesidades de la población desplazada tienen prevalencia frente a otras acciones del Estado. En desarrollo de este principio, el Consejo Nacional de Atención a la Población Desplazada promovió las órdenes humanitarias, cuyo objeto es que, ante situaciones de emergencia humanitaria, el Estado y la sociedad desplieguen en forma inmediata las acciones necesarias encaminadas a conjurarlas. En el actual gobierno, al parecer, no se le dará continuidad a la herramienta que constituyen las órdenes humanitarias.

El marco preferente de aplicación de las normas en favor de los desplazados también fue reflejado por la Corte Constitucional, cuando señaló que el “(...) el gasto en el cuidado de los desplazados debe ser considerado, inclusive, como más perentorio que el gasto público social, al cual el Artículo 350 de la Constitución Política le asignó prioridad sobre los demás (...)”²¹.

Por otra parte, la Corte ha establecido lo que podría considerarse un manual de conducta para los funcionarios públicos encargados de ejecutar las políticas de atención a la población desplazada, quienes deben darle a ésta un trato digno, entender su situación de vulnerabilidad y aplicar el principio de la buena fe en su relación con ella.²² Adicionalmente, los derechos de la población desplazada van más allá de la atención, pues las personas

afectadas por el desplazamiento tienen derecho a la verdad, lo que implica conocer la causa y el responsable de su desplazamiento; a la justicia, lo que conlleva la sanción de los responsables; y a la reparación de los derechos vulnerados por éstos.²³

Como se observa, el Estado colombiano ha ido ajustado su marco jurídico en procura de garantizar la protección de los derechos de la población desplazada, marco que se erige como parámetro para el diseñador y el ejecutor de la política de atención, y que, de tenerse presente en el desarrollo de ésta, con seguridad permitirá alcanzar un mayor nivel de protección efectiva para los desplazados.

Consideración final

La situación por la que atraviesa el país, en general, y las necesidades de la población que sufre en forma directa las consecuencias del conflicto armado, en particular, obligan a que se avance en la configuración de una verdadera política humanitaria que garantice la atención oportuna y digna de la población desplazada.

La reflexión que se presentó no pretende desconocer la necesidad de considerar e incorporar aspectos teóricos propios de las diferentes políticas públicas. Busca, más bien, a partir de hacer visibles las contradicciones entre la política de atención y un enfoque de derechos, mitigar las restricciones que se pueden generar al aplicarla.

Es evidente que, en algunas circunstancias, las restricciones imponen la imposibilidad material de satisfacción de los objetivos planteados. Sin embargo, tales restricciones no pueden significar la renuncia a los objetivos. En una perspectiva de mediano y largo plazo, solamente un enfoque basado en derechos puede conseguir la sostenibilidad de los procesos y, en especial, el logro de condiciones de reconciliación en escenario del posconflicto.

Notas

¹ Defensoría del Pueblo. “Informe defensorial sobre el desplazamiento forzado por la violencia en Colombia”, Bogotá, abril de 2002.

- ² Las situaciones registradas en los límites entre Meta y Guaviare, a fines de julio, son una muestra del cambio en la dinámica del conflicto y del tipo de afectación que se está generando sobre la población civil.
- ³ Durante el mes de agosto se registraron enfrentamientos entre las FARC y las autodefensas en Valencia (Córdoba), Santa Rosa (Bolívar), Ituango y Yondó (Antioquia), Carmen del Atrato y Riosucio (Chocó), Valparaíso (Caquetá) y el Charco (Nariño), para citar sólo aquéllos recogidos por la prensa escrita en Bogotá.
- ⁴ Red de Solidaridad Social, Sistema de Estimación por Fuentes Contrastadas (SEFC). Presentación de Fernando Medellín en un seminario realizado en la Universidad Javeriana el 6 de agosto de 2002.
- ⁵ El contenido de este capítulo está basado, en gran parte, en el documento de “Balance de la política de atención al desplazamiento forzado interno en Colombia, 1999 - 2002”, elaborado por el ACNUR.
- ⁶ Véase la Sentencia ACU 0080 de 2001, Consejo de Estado.
- ⁷ ACNUR, “Balance de la política de atención al desplazamiento forzado interno en Colombia, 1999 - 2002”, Bogotá, agosto de 2002.
- ⁸ Constitución Política de Colombia, Artículo 95: “(...) son deberes de la persona y el ciudadano: (...) 2. Obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas.”
- ⁹ *Op. Cit.*, Defensoría del Pueblo, pág. 39.
- ¹⁰ Decreto 2569 de 2000, T. VI y VII.
- ¹¹ Corte Constitucional, Véanse sentencias SU-1150 de 2000; T-1635 de 2000; T-327 de 2001; T-098 de 2002; y T-215 de 2002.
- ¹² Corte Constitucional, Sentencia T-098 de 2002.
- ¹³ *Ibidem.*
- ¹⁴ Corte Constitucional, Sentencia SU- 1150 de 2000.
- ¹⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-098 de 2002.
- ¹⁶ *Ibidem.*
- ¹⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-327 de 2001; T-098 de 2002.
- ¹⁸ Corte Constitucional, Sentencia SU-1150 de 2000.

¹⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-327 de 2001.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ Corte Constitucional, Sentencia SU-1150 de 2000.

²² Corte Constitucional, Sentencia T-327 de 2001.

²³ *Ibidem*.

Bibliografía

ACNUR, “Balance de la política de atención al desplazamiento interno forzado en Colombia, 1998-2002”, Bogotá, agosto de 2002.

Defensoría del Pueblo, “Informe defensorial sobre el desplazamiento forzado por la violencia en Colombia”, Bogotá, 2 de abril de 2002.

Naciones Unidas, E/CN.4/1996/52/Add, “Informe del representante del Secretario General, Sr. Francis Deng”, 1995.

Stiglitz, Joseph, *La economía del sector público*, 2ª edición, Antoni Bosch, ed., Barcelona, 1997.

Contenidos y dilemas de la acción humanitaria



Contenidos y dilemas de la ayuda humanitaria

Una perspectiva psicosocial crítica

Carlos Marín Beristain

Profesor de la Universidad de Deusto, España

Esta ponencia aborda, desde una perspectiva psicosocial, algunos de los contenidos y dilemas de la ayuda humanitaria. Específicamente, trata de la adaptación y del papel de la ayuda humanitaria con relación a las diferentes fases del desplazamiento y la problemática de las poblaciones afectadas, haciendo énfasis en el acompañamiento y la protección; analiza los diferentes dilemas éticos que enfrenta la ayuda humanitaria en el contexto de los conflictos armados actuales; y, por último, discute los contenidos concretos de las acciones humanitarias, teniendo en cuenta las necesidades de las poblaciones desplazadas y su participación.

Adaptación a los problemas de los desplazados: fases y procesos

En relación con la experiencia de las poblaciones afectadas, las investigaciones sobre desplazamiento forzado y ayuda humanitaria (Ager, 1995) identifican varias fases que es preciso contemplar para adecuar la ayuda humanitaria: el periodo anterior a la salida, la salida, el asentamiento provisional, el reasentamiento y los procesos de retorno; en cada una de éstas, las necesidades de las poblaciones desplazadas son particulares y los desafíos de la atención, específicos.

Durante el período anterior a la salida pueden predominar los problemas económicos, la disrupción social y familiar, la violencia física o la situación de opresión política. En esta etapa, muchas familias sufren dificultades que son el resultado de pérdidas económicas o de falta de alimento. Aunque, en la mayoría de los casos de desplazamiento, la violencia puede haber sido la

causa directa de la salida, no se puede olvidar que factores como el cierre de las escuelas o la movilidad restringida, entre otros, pueden constituir una parte importante de la experiencia de la gente.

En la fase de salida, la separación y el peligro del trayecto pueden constituir las experiencias centrales. La población se encuentra más vulnerable frente a la violencia y a las condiciones precarias de la huida, que pueden producir sufrimiento extremo e incluso muertes por hambre o enfermedad, especialmente entre la población infantil y anciana.

En la fase de recepción predominan los problemas relativos al encuentro inicial de la población desplazada con la población receptora, la acogida y el asentamiento provisional. El miedo a ser identificados o las amenazas de persecución, obtener alguna forma de reconocimiento –o el ocultamiento de su condición– y resolver las necesidades de alimentación, abrigo y apoyo, son problemas que los refugiados y desplazados encuentran frecuentemente.

La mayor parte de los desplazados es acogida, de forma dispersa, en zonas vecinas o en ciudades. En estos casos, sus principales problemas pueden ser el aislamiento y las dificultades económicas. En la experiencia de los campamentos, donde en muchas ocasiones se desarrolla la ayuda humanitaria, a los efectos de las experiencias vividas se añaden problemas como la dependencia organizativa o la dureza del régimen de vida. Con frecuencia, los desplazados son tratados como un problema de orden público más que como poblaciones que han sufrido la injusticia y la violencia. La ayuda humanitaria tiene que partir del reconocimiento de este hecho y no utilizarse como un elemento más de una política de control.

En la fase de reasentamiento, problemas como las diferencias culturales, la dificultad de encontrar un empleo u otros modos de subsistencia, o conflictos entre generaciones, pueden sumarse a los anteriores. Esto evidencia que el hecho de haber pasado la experiencia más extrema –sufrir la violencia que originó el desplazamiento– no conlleva necesariamente la estabilidad personal o familiar, dada la frecuencia de problemas como la separación de las familias, el aislamiento social o los problemas económicos.

Cuando se llevan a cabo procesos de retorno, los desplazados se enfrentan a desafíos y a problemas similares, en parte, a los que enfrentaron en su salida,

como el miedo y las amenazas, que se presentan en tanto no suelen volver a lugares seguros; pero, también, tienen lugar frecuentes rupturas familiares entre quienes son partidarios de retornar y quienes no quieren hacerlo, así como conflictos políticos o comunitarios entre diferentes grupos. La negociación de las condiciones de retorno y los acuerdos humanitarios relativos a condiciones de seguridad, producción, reconocimiento como población damnificada, etc., forman parte de las condiciones políticas necesarias¹. Del logro de estos acuerdos y del seguimiento adecuado de los problemas y dificultades, depende en gran medida el proceso que pueda seguir.

Acompañamiento y protección

El creciente reconocimiento de la importancia de la protección de los derechos humanos de la población desplazada señala una cuestión fundamental: en el contexto de un conflicto, las violaciones de los derechos humanos son a la vez causa del desplazamiento (en cuanto obligan a las personas a desplazarse) y consecuencia del mismo (en cuanto afectan a las personas desplazadas). Una adecuada protección de los derechos humanos contribuye a evitar la necesidad del desplazamiento, a paliar las consecuencias del mismo –si se produce–, y a facilitar el retorno de la población.

La protección es una responsabilidad de los Estados, pero en muchas ocasiones éstos se convierten en la fuente principal de inseguridad. Entonces, se hace necesario que otros actores la promuevan y presionen para proteger a las poblaciones en peligro. Sin embargo, los mecanismos de asistencia humanitaria de la ONU no incluyen en su *mandato* la protección (salvo, en parte, el ACNUR). En la práctica, lo que prevalece es un conjunto de ONG y entidades gubernamentales e intergubernamentales que hacen un seguimiento de la situación de derechos humanos, pero que no necesariamente garantizan la adecuada efectividad en su protección. Para llevar a cabo este trabajo de protección, las ONG necesitan ampliar sus mandatos tradicionales y sus tipos de actuación.

La capacidad de protección de los observadores de ONG depende del grado de apoyo que puedan conseguir de la opinión pública internacional y de los gobiernos. La presencia de observadores requiere una serie de actuaciones específicas y una formación del personal, que no están incluidas en los

planes habituales de ONG de derechos humanos ni de ayuda humanitaria. Por ejemplo, es necesario que los observadores/acompañantes internacionales mantengan una presencia permanente o periódica en diferentes escenarios, que se entrevisten regularmente con las autoridades y otras entidades (nacionales e internacionales), y que produzcan información periódica. Así, la presencia de personal internacional puede convertirse en un paraguas de protección activa para la población afectada por la violencia (Eguren y Mahony, 1997).

El acompañamiento (Martín Beristain, 2000) tiene, entonces, un sentido:

- ◆ *Humanitario*, orientado a abrir o a tratar de mantener abierto el espacio que la gente requiere para poder vivir en condiciones de dignidad.
- ◆ *De veeduría*, para proporcionar un mayor grado de seguridad, poniendo énfasis en el conocimiento de la situación, la difusión de información o la veeduría nacional e internacional para lograr un efecto disuasorio sobre los actores del conflicto armado.
- ◆ *Moral*, con una dimensión humana de identificación con la experiencia de sufrimiento y resistencia de la población.

Dilemas éticos en la ayuda humanitaria

La ambigüedad de las situaciones en que se desarrolla la ayuda humanitaria está llevando a desafíos y dilemas éticos crecientes. Los dilemas que se les plantean a los cooperantes en las situaciones concretas son parte de los que enfrentan las organizaciones humanitarias, y tienen también un carácter político. A pesar de esto, existe un pensamiento *naïf* en el aire humanitario (Prunier, 1993), que lleva a pensar en términos de acción puntual, neutra o sin consecuencias más allá de la relación de ayuda. Las organizaciones o trabajadores de la ayuda humanitaria que tengan poca capacidad crítica de su propia realidad corren el riesgo de ser poco conscientes de su acción y de la influencia de la ayuda humanitaria en el contexto y en la población afectada.

Las situaciones que en la actualidad se presentan en los conflictos armados, y en las llamadas emergencias complejas, plantean a las organizaciones humanitarias los problemas éticos y prácticos más difíciles con que se han

enfrentado hasta ahora (Martín Beristain, 1999). Entre éstos están los siguientes:

- 1) La utilización de la ayuda por los contendientes o sus restricciones a la población civil, como una estrategia de guerra.
- 2) Las posibilidades de convertirse en cómplices de atrocidades al permanecer en un lugar o, de lo contrario, abandonar a las poblaciones más necesitadas; dar o no testimonio de atrocidades comprobadas, con el riesgo de tener que renunciar a la acción.
- 3) La confusión con lo militar y lo político. Lo humanitario es cada vez más utilizado como excusa de la guerra o búsqueda de legitimación. En Somalia, la justificación de la protección a ONG sirvió para enmascarar objetivos políticos, y esta confusión acrecentó la inseguridad y redujo el espacio de trabajo (Jean, 1993).
- 4) Participar en iniciativas de ayuda humanitaria controlada por intereses de partes en conflicto como una forma de legitimar su acción en la guerra (Sanahuja, 2001).
- 5) Intensificar la ayuda humanitaria cuando ésta permite a los Estados escabullirse de una acción política que resuelva los problemas o situaciones de conflicto político.
- 6) Que la ayuda humanitaria se utilice como apagafuegos de los efectos producidos por las políticas estatales o internacionales –por ejemplo, en el caso del impacto de las políticas de desarrollo en Somalia, que contribuyeron a la hambruna (Chousskosky, 1993)–, o servir a los Estados como una forma de protección a su inercia política, al tranquilizar la sensibilidad altruista y pacifista de sus ciudadanos (Hermet, 1993).
- 7) Poner por delante de las necesidades de protección de la gente, las necesidades de seguridad de la organización, obviando la discusión sobre las implicaciones de las políticas de las agencias e instituciones en la situación de los afectados.
- 8) Mantener la independencia o adaptarse a las formas de control creciente por parte de los gobiernos que quieren desarrollar su propia política

comercial o de seguridad, utilizando la ayuda humanitaria como un instrumento de control y limitando la participación de las organizaciones más críticas.

Impacto de la ayuda humanitaria en los conflictos armados	
Problemas	Desafíos
Control por actores armados	Fortalecimiento del espacio humanitario
Aumento de las diferencias sociales	Efectos redistributivos
Sustitución de producción o fortalecimiento de la economía de guerra	Apoyo a la producción local y a la población civil
Legitimación de los actores armados o de la violencia	Apertura de espacios para la población civil y para formas de resistencia.

(Basado en Anderson, 1999, elaboración propia)

Estos dilemas tienen una dimensión organizativa, pero también una personal. Para tratar de enfrentarlos, quienes trabajan en la ayuda humanitaria buscan alternativas que van desde distintos grados de identificación con la gente hasta permanecer aferrados a su rol. A los ojos de la gente pueden representar a alguien que podría ayudarlo, más allá del papel que les asignan los programas de ayuda humanitaria. Esto puede exigirles una redefinición de su papel, llevándolos a un mayor compromiso con la gente, a pensar que es necesaria una redefinición del mandato, o a tener conflictos con los criterios de las organizaciones humanitarias; pero, también, puede llevarlos a ver la necesidad de evaluar, de forma realista, sus propias posibilidades y las consecuencias de una mayor implicación.

Las personas que trabajan en la ayuda humanitaria “representan” alguien que puede ayudar; en muchas ocasiones, por ejemplo, las organizaciones internacionales son percibidas por la gente como representantes del mundo occidental y como un poder de defensa de la población civil; por esto, se dirige a ellas para hacer explícito su sufrimiento, hacer demandas o protestar por situaciones de injusticia. En otras ocasiones, como en determinados

momentos correspondientes al período de conflicto armado en varios países de América Latina, grupos opuestos a la acción humanitaria han utilizado en forma de campaña los prejuicios contra los extranjeros, incluyendo la criminalización de las ONG o de personas acompañantes de otros países, como parte de las estrategias de aislamiento de las poblaciones afectadas y de los intentos de limitar la solidaridad.

Frente a estos dilemas éticos, las personas implicadas en la ayuda humanitaria pueden sentirse impotentes, dada la magnitud de los problemas o la inoperancia de quienes tienen la autoridad para resolverlos.

No olvidaré aquel otro día de mayo de 1990. Dispararon más de cien bombas lacrimógenas en la sección 5 del centro de detención llamado White Head. Aquel día no nos permitieron entrar en el campamento. Cuando pudimos entrar me invadieron de peticiones para que comunicase fuera lo que estaba sucediendo. Lo comuniqué a mucha gente, pero después me he enterado, la semana pasada, el 13 de abril de 1994, que fueron lanzadas 557 bombas lacrimógenas. ¿Quién escucha?

Maryanne Loughry, RSP, abril 1994

Dilemas éticos como éste ponen en evidencia cómo las acciones humanitarias tienen que ser portadoras de una ética distinta que las impregne, para que la ayuda humanitaria respete la dignidad de la gente a la cual se propone ayudar (Brauman, 1993).

Compromiso en la prevención

Los problemas que enfrenta la gente afectada por el desplazamiento provienen tanto de las experiencias traumáticas vividas como de las dificultades de continuar viviendo en condiciones peligrosas, asentamientos provisionales o procesos de reintegración social. El enfoque preventivo implica también una conducta anticipatoria en las decisiones que pueden tener consecuencias negativas en la salud mental de las poblaciones implicadas (Williams 1991).

Son elementos esenciales para la prevención, una mayor comprensión del contexto y del conflicto, un mayor compromiso político, y un papel más

activo de cooperantes y de trabajadores de salud mental como defensores de los derechos humanos.

a) Disminuir los factores de estrés

Algunos de los factores de estrés en las poblaciones afectadas pueden estar bajo control de agencias internacionales o gubernamentales y ONG.

- ◆ Condiciones de seguridad y protección, reconocimiento como población civil.
- ◆ Gestiones ante autoridades.
- ◆ Necesidades físicas y producción.
- ◆ Manejo de información.
- ◆ Coherencia con el compromiso y seguimiento de las acciones.

b) Aumentar los factores protectores

La forma en que la ayuda humanitaria se conceptualiza y se implementa a escala organizativa y social puede promover o reducir la salud de la población.

- ◆ La reunificación familiar y la puesta en marcha de actividades escolares mejoran el bienestar de los niños y las niñas, así como el de sus familias, y deben ser tenidas en cuenta desde el principio.
- ◆ Las actividades que promuevan la integración social y la posición activa de los desplazados en la organización de su vida cotidiana pueden ayudar a salir de una especie de estado de “limbo”, que se produce en las situaciones de transitoriedad mantenida.
- ◆ La ayuda humanitaria puede abrir espacios para que las formas de afrontamiento comunitarias puedan desarrollarse, dado que las personas no son pasivas y pueden contar con mecanismos culturales, ideológicos o comunitarios para enfrentar la situación de crisis.

La primera necesidad, la dignidad

Aengus Finucane, director de una ONG irlandesa, hace los siguientes comentarios sobre las distintas necesidades:

Los servicios de salud, alimentación, vivienda y educación se pueden describir como necesidades físicas básicas. Pero la base de las necesidades hu-

manas de los refugiados es la restauración de la dignidad. La dignidad es el ingrediente vital que falta cuando las necesidades físicas básicas se cubren de una manera mecánica e impersonal. Con mucha frecuencia, el respeto por la dignidad humana es la primera víctima de las respuestas de emergencia para ayudar a los refugiados (Needham, 1994).

El respeto a los derechos humanos es un indicador de salud mental. Pero, también, para la propia ayuda humanitaria es una exigencia, frecuentemente no considerada una prioridad en la agenda de agencias humanitarias y gobiernos.

Por ejemplo, muchos de los programas de ayuda para los refugiados o los desplazados se desarrollan de una manera autoritaria, en la cual los refugiados son recluidos y mantenidos en una situación de dependencia económica. Esto, en vez de aliviar, aumenta los efectos de los acontecimientos experimentados previamente (Brody, 1994).

Coordinación de diferentes actores: intereses de la población

La mayor parte de las acciones humanitarias conlleva tareas como proporcionar cuidados básicos a las poblaciones afectadas, apoyar la organización o la capacitación, y mejorar las condiciones de vida de la población. Aunque sobre el papel las tareas son claras, puede haber mucha confusión porque los distintos actores individuales o institucionales tienen frecuentemente distintos intereses y prioridades.

A pesar de que muchas veces existan diagnósticos previos, o de que la propia situación de emergencia defina la importancia de cubrir determinadas necesidades básicas, las prioridades *nuestras* son frecuentemente distintas de las de *ellos*. Por ejemplo, se presentan diferencias en cuanto a qué puede ser más importante entre la transferencia de recursos económicos o la de personal técnico; o si la preocupación por los muertos y la información a sus familiares es más urgente, o no, que recuperar las tarjetas de racionamiento o que tener todos los datos registrados.

Necesidades psicosociales

Prioridades estándar como agua, abrigo, control de residuos, vigilancia epidemiológica y atención en salud pueden ser consideradas como necesida-

des básicas. Pero la respuesta a estas necesidades físicas tiene también un impacto psicosocial. Construir una vivienda tiene efectos psicológicos en la seguridad, en la protección y en la reconstrucción de la vida familiar y colectiva.

También hay necesidades más específicas desde el punto de vista psicosocial. Hablamos, por ejemplo, de la seguridad, el manejo del riesgo, el *status* del desplazado y su reconocimiento, o la incorporación a programas de reunificación familiar y de escolarización temprana (Lozada, Montero y Rodríguez, 2000), así como de las actividades de apoyo emocional y de apoyo a los procesos de duelo.

Prioridades del enfoque de salud psicosocial		
Agua	¿Cómo? 	Seguridad
Alimentación		Identificación- <i>status</i>
Abrigo - vivienda		Escolarización-actividades
Control de residuos; higiene		Reagrupamiento familiar
Vigilancia epidemiológica		Información
Inmunizaciones		Vida comunitaria
Formación-mediadores		Participación. Impacto ayuda
Atención clínica		Apoyo al duelo y apoyo emocional

Trabajo comunitario

Es necesario pasar del modelo clásico de socorro (víctima pasiva, dotación de material de emergencia) a modelos de ayuda de emergencia con enfoque de desarrollo (participación, sostenibilidad, adecuación al contexto).

La ayuda humanitaria debe promover la reconstrucción de redes sociales que generen cohesión y apoyo mutuo. El enfoque comunitario de los pro-

gramas tiene que orientarse a introducir esta perspectiva en los distintos agentes sociales y ámbitos de intervención.

Desde el punto de vista psicosocial, las situaciones de mayor riesgo pueden presentarse en personas con problemas psicológicos previos, familias que han perdido algún miembro, situaciones de grave separación familiar, personas que han sufrido directamente situaciones de violencia, y que cuenten con menos experiencia, recursos personales o apoyo social.

Pero muchos de los problemas pueden no presentarse como problemas de salud mental o como un aumento de las demandas de asistencia. Escuchar las demandas de la gente, en sus propios espacios sociales o informales, puede ser importante para identificar estos problemas.

Indicadores psicosociales

Para llevar un trabajo de apoyo a las comunidades afectadas por catástrofes sociales o políticas es importante tener en cuenta indicadores sociales que pueden mostrar el impacto o las dificultades que están enfrentando. Muchas veces el sufrimiento no se expresa o las demandas de atención no llegan por las vías habituales, como contactos formales o consultas clínicas.

Por ejemplo, indicadores de este tipo se utilizaron en el caso de la comunidad de Xamán (Cabrera et al, 1998) para hacer un diagnóstico y un seguimiento de los efectos de la masacre, como clave desde la cual tratar de entender la evolución y los problemas que enfrentaba la comunidad, así como para tomar decisiones sobre el apoyo que requería: 1) el proceso de duelo masivo, que afectaba especialmente a los familiares de las víctimas, pero también a la comunidad; 2) el impacto de las amenazas, el miedo y la reexperimentación, dado que la comunidad era superviviente de otras masacres en los años ochenta; 3) la criminalización y culpabilización de que fue objeto desde fuera, y la búsqueda de sentido a la tragedia, internamente; 4) el impacto organizativo y el surgimiento de nuevos liderazgos y estructuras; 5) los conflictos, en parte agudizados por la ayuda humanitaria y las diferencias previas sobre el proyecto cooperativo; y 6) el impacto de la impunidad y la investigación judicial en el miedo y las expectativas de la comunidad.

Adquirir poder sobre la propia vida, participación y autoayuda

A pesar de que la participación y el empoderamiento de la gente es una condición declarada por muchos programas, en la práctica, en muchas ocasiones, se convierte en cómo hacer que la gente participe en los programas que otros han diseñado.

La participación comunitaria, orientada hacia las capacidades y el aumento del poder que la gente tiene sobre su propia vida, debe ser vista como un indicador de la calidad de los programas y de la fiabilidad de la toma de decisiones (Gedolf, 1991). Los programas deberían tener por objetivo estimular la iniciativa y la responsabilidad de la gente en sus asuntos (Harrel-Bond, 1986). Esto supone que, desde el inicio del desarrollo de las intervenciones, los programas de agencias gubernamentales y ONG abran espacios de comunicación con la gente para estimular su participación y recoger sus necesidades.

Desde el punto de vista psicosocial, los procesos de ayuda mutua más importantes tienen que ver con la objetivación y el análisis de la realidad; el sostén mutuo; el reconocimiento de sentimientos y la generalización de experiencias; la búsqueda e integración de soluciones; el desarrollo de acciones comunes para enfrentar los problemas; y el desarrollo de actividades sociales gratificantes (Heap, 1985).

En los últimos años, la ayuda humanitaria ha sido utilizada como una forma de ayudar a las poblaciones afectadas a enfrentar las consecuencias de la guerra; pero, en la actualidad, afronta –incluso en medio de las situaciones de conflicto armado– el desafío de ayudar a mantener abierto un espacio humanitario que la gente necesita para vivir, de estimular las redes de apoyo, y de impulsar el fortalecimiento organizativo para contribuir a la prevención y a la lucha contra las causas del sufrimiento de la gente.

Notas

- ¹ En el caso del retorno de refugiados en Guatemala (1992-1998), desde 1987 se crearon las Comisiones Permanentes, órganos de representación de los refugiados, que llevaron a cabo la negociación política con el Gobierno de Guatemala para

las condiciones del retorno. Entre esas condiciones estaban: 1) la desmilitarización de las zonas de asentamiento; 2) los créditos para la compra de tierras y el desarrollo de proyectos; 3) el no-reclutamiento de los jóvenes; 4) el respeto al acompañamiento internacional; y 5) el respeto a los promotores de salud, los maestros y las autoridades elegidas por los refugiados.

Bibliografía

- Ager, A., "Dislocation", en Desjarlais, R.; Eisenberg, L.; Good, B.; y Kleinman A., eds., *World mental health: problems and priorities in Low-Income Countries*, Oxford, Oxford University Press, 1995.
- Anderson, M.B., *Do not harm. How aid can support peace or war*, Londres, Lynne Rienner, 1999.
- Cabrera, M.L.; Martín Beristain, C.; y Albizu Beristain, J., *Esa tarde perdimos el sentido. La masacre de Xamán*, Guatemala, Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala, 1998.
- Choussudovsky, M., "Coment on fabrique une famine", en *Le Monde Diplomatique*, 1, 1993.
- Eguren, E. y Mahony, L., *Unarmed boyguards. International Accompaniment for the Protection of Human Rights*, Connecticut, Kumarian Press, 1997.
- Gedalof, E., "Refugee Participation", en Tolfree, D., *Refugee Children in Malawi: A Study of the Implementations of the UNHCR Guidelines on Refugee Children*, Ginebra, International Save the Children Alliance, 1991.
- Harrell-Bond, B., *Imposing Aid: Emergency Assistance to Refugees*, Oxford, OUP, 1986.
- Heap, K., *La pratica del lavoro sociale con i gruppi*, Roma, Astrolabio, 1985.
- Hermet, G., "La acción humanitaria en el desorden mundial", en Médicos Sin Fronteras, *Poblaciones en peligro*, Madrid, Acento, 1993.
- Jean, F., "Crisis e intervención", en Médicos sin Fronteras, eds., *Escenarios de crisis*, Madrid, Acento, 1993.
- Lozada, M.; Montero, M.; y Rodríguez, I., "Reunificación familiar en situaciones de emergencia", en Petty, C.; Tamplim, M.; y Uppard, S.,

(recopilación, traducción y adaptación), *Working with Separated Children-Training Manual*, Caracas, Avepso, Instituto de Psicología, Save the Children, 2000.

Martín Beristain, C. et al, *Reconstruir el tejido social. Un enfoque crítico de la ayuda humanitaria*, Barcelona, Icaria, 1999.

Martín Beristain, C., *Al lado de la gente. Experiencias de acompañamiento a comunidades en medio del conflicto*, Bogotá, CINEP, 2000.

Needham, R., “Refugee Participation”, *Refugee Participation Network*, 17, 17-19, 1994.

Prunier, G., “Humanitaire: un droit hypocrite”, *Le Monde des débats*, 1, París, 1993.

Sanahuja, J. A., *Guerras, desastres y ayuda de emergencia*, Barcelona, Intermón-Oxfam, 2002.

Contenidos y dilemas de la acción humanitaria

Rikard Nordgren

Representante en Colombia de Project Counselling Service

Presentación

La Consejería en Proyectos (Project Counselling Service, PCS) es un consorcio internacional de agencias europeas y canadienses, creado en 1979, con programas en México, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Perú y Colombia. Sus programas están destinados a la acción humanitaria y a la reconstrucción social de las poblaciones afectadas por el desplazamiento forzado; al fortalecimiento de los sectores populares y democráticos de la sociedad civil y sus iniciativas en la protección de los derechos humanos, las salidas políticas negociadas al conflicto y la construcción de la paz; y a las acciones de incidencia política, tanto nacional como internacional.

La Consejería en Proyectos ha privilegiado el trabajo con contrapartes locales y con organizaciones de las propias poblaciones afectadas. También ha buscado relacionarse con ONG que han alcanzado mayores niveles de desarrollo institucional y político, con la idea de propiciar su acercamiento a las zonas alejadas, a los más débiles y vulnerables, y de posibilitar una transferencia de capacidades y experiencias a las organizaciones locales de las zonas más marginadas.

La actual crisis humanitaria que vive el país, en general, y algunas regiones, en particular, ha generado una preocupación en varias organizaciones internacionales que trabajan en el país, cuya presencia, aunque ha crecido en los últimos años, sigue siendo débil y de poca incidencia en los enormes retos que plantea una crisis humanitaria como la que hoy se presenta. Tam-

bién es un momento en el que existen mayores dificultades para desarrollar la labor humanitaria. En eso se centran estas reflexiones.

Características de la crisis humanitaria actual

Consideramos que la actual crisis humanitaria está caracterizada por:

- ◆ Comunidades y poblaciones que quedan atrapadas, cercadas, por la presencia de los actores armados y por las operaciones militares desatadas por las partes enfrentadas.
- ◆ Violaciones masivas a los derechos humanos, al Derecho Internacional Humanitario y a derechos colectivos, además de utilización, por las partes enfrentadas, de medios y métodos de guerra proscritos por los instrumentos internacionales y nacionales de protección de los derechos humanos.
- ◆ Control, por parte de los actores armados, del abastecimiento de víveres, de los servicios de salud y del suministro de elementos básicos para la satisfacción de las necesidades primarias de la población.
- ◆ Desplazamiento forzado de familias, grupos y comunidades. De éstos, algunos pueden llegar hasta centros urbanos intermedios, pero la gran mayoría queda atrapada por combates, operaciones militares y/o presión de los grupos armados en zonas rurales, sin ningún tipo de alimentos ni de acceso a los servicios de salud, corriendo, además, el riesgo de ser afectada por la confrontación y utilizada como escudo humano.
- ◆ Urbanización del conflicto. El control de ciudades capitales (Medellín, Bucaramanga, Quibdó, Cali, Bogotá y Cúcuta) está siendo disputado por los actores armados, en especial los barrios que se encuentran en las cabeceras de los corredores estratégicos. La población de estos barrios, que en su mayoría está constituida por pobladores excluidos históricamente y por los desplazados que se han insertado en estos territorios urbanos, sufre las consecuencias de la disputa.
- ◆ Falta de condiciones y de garantías para la acción de agentes humanitarios, nacionales e internacionales.

- ◆ Una campaña de deslegitimación del trabajo de ONG y de organizaciones regionales, nacionales e incluso internacionales, por parte de autoridades civiles y militares.
- ◆ En varias ocasiones la respuesta estatal se ha orientado hacia el impulso a retornos rápidos y sin garantías para una parte de la población.
- ◆ La presencia de los actores armados ilegales se generaliza en varias regiones del país, especialmente en zonas urbanas y en amplios corredores rurales, con mayores índices de impunidad y de libertad para el ejercicio de sus acciones.
- ◆ La gobernabilidad local entra en crisis al ser controlada por los grupos insurgentes, los paramilitares o la presión de las fuerzas militares. Dicha crisis se expresa en el control diario sobre los funcionarios; en amenazas y atentados contra los que no se manifiesten dóciles al control; en nombramientos y contratos vigilados y gestionados directamente por los actores armados; y en atentados contra quienes disientan del control, incluyendo policías que intenten ejercer su autoridad.

Los dilemas que plantean las respuestas dadas a la crisis

Algunas agencias de cooperación internacional –con diversos énfasis y mandatos– empezamos, desde hace algunos años, a reflexionar sobre nuestra acción y a buscar elementos de coherencia, complementariedad y coordinación, tanto en las respuestas directas como en las acciones de cabildeo e interlocución con el Estado y con otros referentes de la comunidad internacional (el cuerpo diplomático, las agencias de las Naciones Unidas, el espacio de coordinación del Diálogo Inter-agencial). Este proceso nos ha permitido reflexionar sobre los criterios y los enfoques de la acción humanitaria.

Nuestra acción se fundamenta en los principios de respeto y garantía de los derechos humanos contemplados en los distintos instrumentos internacionales de protección. Acogemos, reconocemos y promovemos, igualmente, como principio rector de nuestra acción, el Derecho Internacional Humanitario, y en el caso específico de las poblaciones desplazadas y refugiadas, nos movemos en el marco del Derecho Internacional de Refugiados y de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.

Desde estos instrumentos, hemos promovido la Carta Humanitaria como herramienta que busca concretizar los postulados del derecho a recibir ayuda humanitaria que asiste a las víctimas, y de respeto y protección de éstas, como población civil, en los territorios en los que se desarrolla el conflicto.

En el marco de nuestra visión de la acción humanitaria, propendemos por la definición y la ejecución de políticas públicas encaminadas a la superación de las causas primarias del conflicto, en particular a la superación de la grave crisis de derechos humanos y de la situación de desplazamiento. Este compromiso no impide ratificar el carácter complementario de nuestra acción. Es nuestra convicción que las necesidades básicas de las personas afectadas por los conflictos se satisfacen, ante todo, mediante los esfuerzos de las propias víctimas, pero también, por supuesto, que al Estado le incumben la función y la responsabilidad primordial de proporcionar una atención integral.

Puesto que el Estado tiene la responsabilidad máxima de aliviar el sufrimiento de las víctimas y de garantizar sus derechos fundamentales, consideramos indispensable, en el desarrollo de los propósitos de la cooperación internacional, tener el reconocimiento expreso y el respeto a nuestra labor. Así se garantizará la seguridad para poder acceder a las poblaciones afectadas por el conflicto. De igual forma, demandamos el respeto, por parte de los actores armados ilegales, al Derecho Internacional Humanitario y al ejercicio autónomo de las propuestas de organización y resistencia civil de las comunidades y poblaciones de las zonas de conflicto.

En este sentido, consideramos que la acción humanitaria, por más técnica que pretenda ser y por más experta que sea en el manejo de estándares reconocidos, si no está ligada a una noción integral de reconstrucción de la capacidad de las poblaciones afectadas, corre el riesgo de ser un instrumento de satisfacción de algunas necesidades, sin aportar a la esencia de las razones del conflicto y, por lo mismo, a soluciones duraderas.

Desde nuestro enfoque y modelo de cooperación, la acción humanitaria y la protección adquieren una dimensión integral que hace referencia a la respuesta a necesidades como la protección de derechos, el empoderamiento de sujetos sociales, la reconstrucción integral y sostenible y el aporte a la

construcción de una cultura democrática basada en la tramitación pacífica y negociada de los conflictos.

En lo que corresponde al Estado colombiano, creemos que es necesario un esfuerzo de mayor presencia y disposición para el ejercicio de la protección de las comunidades y las poblaciones de las zonas de conflicto.

Como lo han señalado varias ONG especializadas en el tema del desplazamiento, los informes de gestión presentados por el Gobierno nacional son superficiales en relación con la efectividad de la política y con la evaluación de los resultados en la prevención del desplazamiento, así como en el impacto real de la política en el goce efectivo de los derechos fundamentales de las personas desplazadas y en la superación de su condición.

Consideramos que hay un serio déficit del Estado en el cumplimiento efectivo de las recomendaciones de diferentes organismos internacionales, de instituciones del mismo Estado –entre otras, la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y la Defensoría del Pueblo– y de las organizaciones de la sociedad civil.

La Corte Constitucional ha insistido, con gran precisión, en que de la problemática del desplazamiento se derivan obligaciones del Estado para con las víctimas, obligaciones que van más allá del contenido de los programas previstos en la Ley 387 de 1997. La Sentencia T-327/01 señala que la persona desplazada, además del derecho a ser atendida por el Estado, tiene el derecho a conocer la verdad acerca de quién fue el causante de su desplazamiento, así como el derecho a la justicia –para que el crimen del desplazamiento no quede en la impunidad– y el derecho a la reparación integral –física y moral– por los daños sufridos.

La Ley 387 de 1997 es sólo un mecanismo parcial para responder a los derechos de la población desplazada. El Estado tiene, además, obligaciones derivadas de sus compromisos con la comunidad internacional, las cuales están consignadas en múltiples recomendaciones y en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, de las Naciones Unidas. Estos últimos hacen parte del Bloque de Constitucionalidad del ordenamiento jurídico colombiano, de conformidad con la sentencia de la Corte Constitucional T-327/01.

Retos para la cooperación internacional

Desde nuestra experiencia más reciente en Colombia, podemos señalar algunos de los retos para la cooperación internacional en la acción humanitaria:

Necesidad de caracterizar el conflicto

Un primer reto que se plantea a la cooperación internacional es contribuir de manera seria y calificada a la comprensión de las estructuras económicas, políticas e histórico-territoriales que subyacen al conflicto. El desafío consiste en aportar a una interpretación más cabal de las tendencias, en relación con los proyectos de poder y con las formas específicas que adoptan el conflicto armado y la violencia en la sociedad colombiana.

Precisemos, sin embargo, que entender la lógica de los actores armados no debe confundirse con justificar el ejercicio de la violencia ni las formas degradadas que ésta adopta. Pero, si no entendemos las razones de fondo del conflicto, será muy poco probable que la cooperación cumpla un papel significativo, más allá de la función remediadora.

No obstante, una vez más, entender no es justificar. Buscar la lógica detrás de la degradación no supone que la comunidad internacional deba bajar su nivel de exigencia al Estado y a los distintos actores armados sobre el respeto al DIH y a los derechos humanos. Las atrocidades pueden ser entendidas en su origen, pero bajo ninguna circunstancia pueden ser aceptadas como forma del ejercicio de la guerra.

Construir y defender espacios humanitarios

En consecuencia, un segundo reto para la comunidad internacional tiene que ver con la construcción de espacios humanitarios. Amplias zonas del país están hoy cercadas por la guerra, la población vive bajo regímenes de terror y cada actor busca justificar sus acciones aduciendo “protección a la población civil”. En los últimos dos años se ha ido creando una serie de zonas vedadas a la presencia humanitaria nacional e internacional, dejando el espacio libre a la comisión de todo tipo de crímenes. En estas zonas ni siquiera el Estado ejerce su función jurisdiccional. Las entidades interna-

cionales que hacen presencia en Colombia están llamadas a brindar protección y acción humanitaria a esta población.

Aquí cabe anotar que la función fundamental de la acción humanitaria es la protección, y aunque se reconoce que prima la protección del derecho a la vida, no es menos importante valorar los demás derechos de la población, tanto civiles y políticos como económicos, sociales y culturales. Entonces, cuando hablamos de protección, lo hacemos en sentido amplio, ante todo como la protección de la población altamente vulnerable o afectada por el conflicto armado en la integridad de sus derechos.

En este sentido es necesario un esfuerzo de mayor presencia y disposición, por un lado, de la comunidad internacional, y por otro, de las entidades civiles del Estado, para lograr la protección de poblaciones en zonas de conflicto. Esto demanda una actitud del Estado y de los actores armados, coherente con las normas del DIH en cuanto a respetar el derecho de la población no combatiente a ser asistida y protegida, a contar con zonas neutrales y con corredores humanitarios, o a tomar decisiones que la marginen del conflicto (comunidades de paz, territorios de paz, etcétera). Recientes experiencias en Colombia demuestran que algunos de los actores armados no están dispuestos a permitir que la población opte por tomar distancia del ejercicio de la violencia y rechazar su adhesión voluntaria o forzada a algunos de los bandos contendientes. Esto ha sido castigado con el asesinato de líderes, con el asedio constante y con la presencia soterrada de combatientes entre las llamadas comunidades de paz.

Abrir caminos hacia la solución política de los conflictos

Muchos reconocen que el logro de acuerdos humanitarios es, además, un camino hacia la solución política del conflicto armado. Frente a la búsqueda de salidas a la guerra colombiana, también la comunidad internacional está llamada a prestar sus buenos oficios, partiendo siempre de que cualquier solución al conflicto es, ante todo, una responsabilidad de la propia sociedad colombiana.

Más que un papel protagónico de las entidades internacionales, se plantea que una propuesta de paz que busque ser sostenible, integral y duradera

debe partir de aportar herramientas, escenarios y recursos a la propia sociedad, para que ésta encare sus conflictos y encuentre salidas a las dificultades históricas que han generado estos ciclos interminables de violencia.

A manera de conclusión

Puntos nodales de la agenda de la cooperación en el futuro inmediato

- ◆ La prevención del desplazamiento, al igual que la protección, la atención y las soluciones duraderas para las víctimas del desplazamiento, es responsabilidad primaria del Estado. Por tanto, uno de los papeles de la comunidad internacional es asesorar y propender porque el Estado, en su conjunto, cumpla con sus obligaciones en la materia. En tal sentido, el tema del desplazamiento forzado debe ocupar un lugar prioritario en la agenda política y social del gobierno del Presidente Uribe Vélez.
- ◆ Resulta indispensable que el actual Gobierno designe un oficial de enlace del más alto nivel, que, con responsabilidad política y capacidad de decisión y de convocatoria, asuma los compromisos de interlocución que implican el diseño y la puesta en práctica de una política pública integral de atención al desplazamiento forzado.
- ◆ El Gobierno dispone de valiosos insumos desarrollados por los organismos internacionales especializados en derechos humanos y en desplazamiento interno: los lineamientos de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos y, específicamente para el caso colombiano, las recomendaciones de los organismos del sistema de las Naciones Unidas, del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y de misiones especializadas en el tema, así como la asesoría permanente del ACNUR en la definición de políticas y mecanismos eficaces para la atención al problema.
- ◆ Consideramos que la agudización de la crisis de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario precisa insistir en una salida negociada al conflicto armado. En este sentido es importante que el tema del desplazamiento sea prioritario en cualquier agenda de eventuales acercamientos o procesos de paz. La comunidad internacional, además de prestar sus buenos oficios a las partes, debe también acompañar más

de cerca las iniciativas que realizan en este campo las organizaciones de la sociedad civil colombiana.

- ◆ Una preocupación especial en la comunidad internacional merecen las comunidades en riesgo de desplazamiento y las que están sitiadas o amenazadas por actores armados. Creemos que el Estado colombiano debe hacer esfuerzos para deshacer estos cercos y bloqueos, y facilitar y garantizar la presencia de misiones humanitarias y de la comunidad internacional, a fin de evitar una mayor vulneración de los derechos de dichas poblaciones.
- ◆ Nos parece importante que el Estado implemente mecanismos de protección de los bienes de las personas desplazadas y de los de aquéllas en riesgo o inminencia de desplazamiento, como elemento central de una estrategia de prevención. A través de la aplicación de medidas concretas y efectivas de congelación de las propiedades y posesiones de las personas desplazadas, estos bienes quedarían excluidos del botín de los actores violentos que recurren al desplazamiento (destierro y despojo) como estrategia de guerra y/o mecanismo de acumulación vertiginosa e ilegal de capital.
- ◆ La comunidad internacional debe acompañar y estar vigilante para que el Estado colombiano cumpla, en todo momento, con la normativa humanitaria, como mecanismo de protección de la población civil y de quienes no hacen parte de las hostilidades.

Finalmente, animamos al actual Gobierno a garantizar el respeto a la autonomía de las distintas iniciativas de la sociedad civil por la paz y la defensa de los derechos humanos, así como a los espacios de resistencia civil y a las comunidades de paz. En este sentido, nuestro trabajo en pro de mitigar los riesgos de la población civil en el marco del conflicto y de la aplicación de los principios humanitarios, por parte de los actores armados, allanaría el camino para los propósitos comunes de construcción de la democracia, soluciones políticas negociadas y construcción de una paz estable y duradera, como es el deseo de la comunidad internacional.

Desplazamiento y refugio.
Experiencias internacionales
en conflicto y postconflicto



Retos de la atención al desplazamiento interno en Georgia¹

Iulia Karashvili

Líder de mujeres desplazadas de Abkhazia

(En la actualidad trabaja para la ONU en Georgia)

Georgia es ejemplo de una situación de “conflicto congelado”. Luego de la disolución de la Unión Soviética, dos conflictos militares en este territorio ocasionaron el desplazamiento masivo, principalmente de población georgiana, desde las regiones de Abkhazia y Tskhinvali, zonas de los combates, hacia el interior de Georgia.

Georgia es un país pluriétnico. Aproximadamente el 70 por ciento de su población es georgiana, y el resto está compuesto por minorías y pueblos étnicos, como el pueblo abkhaz, que convive con los georgianos en Abkhazia, región noroccidental del país.

En 1990, luego de la declaración de independencia, surgió una crisis socioeconómica y política general, que afectó especialmente a las regiones pluriétnicas. En éstas, los problemas socioeconómicos se sumaron a la lucha de la élite política de diferentes grupos, hasta que finalmente se desató el combate militar abierto en dos regiones: la república autónoma de Abkhazia y la región autónoma (*oblast*) de Ossetia del Sur. Las operaciones militares provocaron la muerte de miles de personas y el exilio de cientos de miles. Las dos áreas se separaron *de facto* de Georgia.

Según fuentes oficiales, en 2002 había alrededor de 257.000 personas desplazadas en Georgia. El 40 por ciento de esta población vive hacinada en los llamados “centros colectivos”, edificios públicos antes destinados al funcionamiento de hostales, hoteles, hospitales, jardines infantiles y almacenes. La mayor parte de la población desplazada sobrevive en condiciones

miserables, con altas tasas de desempleo, y existen pocas probabilidades de llegar a un acuerdo político.

El tema de las perspectivas de la población internamente desplazada (PID) siempre ha mantenido una conexión directa con consideraciones políticas, y durante un buen número de años la única alternativa oficial fue el retorno a sus lugares de origen.

Las necesidades humanitarias son aún acuciantes para las comunidades desplazadas, en especial en las áreas remotas. La degradación general de la situación en Georgia frustra aún más a este grupo de población. Dada la carencia de energía eléctrica y de agua, la creciente inestabilidad política, y el invierno que se aproxima, las posibilidades para su “activación”, en un sentido positivo, parecen ser mínimas.

¿Qué tipo de estructuras de organización puede ser el adecuado para escuchar realmente a la comunidad de población desplazada y satisfacer sus necesidades? La práctica de Georgia muestra que ni siquiera las estructuras construidas con representantes de la misma comunidad reflejan adecuadamente las necesidades de esta población, en cuanto fueron implementadas por el gobierno, no elegidas por la misma población, y utilizadas principalmente para efectos políticos.

Después del desplazamiento, el gobierno en el exilio fue restaurado en Georgia. Durante un primer período sirvió como medio de comunicación con el gobierno central, pero luego llegó casi a perder esta función. El gobierno no tuvo capacidad para movilizar recursos económicos destinados al desarrollo de la comunidad de población desplazada; no goza de suficiente confianza entre las organizaciones internacionales ni entre los donantes, por lo cual no constituye un apoyo real; se trata sólo de una estructura de funcionarios que aboga constantemente, por todos los medios posibles, por el retorno de la PID.

Desde el principio, las ONG internacionales y locales con presencia en Georgia trabajaron hombro a hombro para proteger los derechos de las personas desplazadas, aumentar sus capacidades y responder a sus necesidades más urgentes. Los grupos de trabajo de la Conferencia de Ginebra sobre

Migración crearon una red orientada a lograr una equitativa participación política y social de la PID. Cabe señalar que, durante los primeros años, la comunidad de PID no era muy activa en la sociedad civil y, básicamente, intentaba alcanzar sus objetivos mediante demandas y acciones políticas.

Durante el último año, gracias al fortalecimiento del proceso de creación de organizaciones no gubernamentales y comunitarias, se observan algunos cambios en la estructura social de la comunidad de desplazados. Este fortalecimiento obedece, por un lado, a la política de los donantes de adelantar una iniciativa de origen norteamericano, denominada “Nuevo Enfoque”, para el desarrollo comunitario; y, por otro, al completo fracaso de las negociaciones oficiales para el retorno pacífico. Se crearon por lo menos cuatro redes diferentes de PID y ONG en la capital y en las regiones de Georgia, en diferentes niveles de la sociedad. Recientemente se realizó un foro en Tbilisi, en el cual organizaciones no gubernamentales de refugiados y desplazados del sur de Caucasia discutieron las oportunidades que tienen y los retos que enfrentan. De este evento surgieron muchas propuestas constructivas.

El Nuevo Enfoque se desarrolló en Georgia, en un intento por incluir a la población desplazada en el marco general del desarrollo, así como para asegurar la realización de sus derechos al trabajo, la vivienda y los servicios sociales.

Se creó un fondo piloto para apoyar iniciativas de auto-apoyo (*self-reliance*), las cuales deben ser innovadoras y aplicables a la comunidad de PID. Los primeros aportes al fondo provinieron de las agencias de las Naciones Unidas, USAID, y la Agencia Suiza para el Desarrollo. El fondo cuenta con un monto superior a un millón de dólares, suma que permite financiar varios proyectos piloto, pero que definitivamente no es suficiente para apoyar iniciativas sustantivas de la comunidad desplazada.

Desafortunadamente –frente a unas expectativas muy altas en la comunidad de población desplazada–, el Fondo de Auto-apoyo de Georgia (*Georgian Self-Reliance Fund*) no ha logrado consolidarse como herramienta eficaz para alcanzar cambios visibles en la situación de esta población. Varios proyectos financiados con recursos del Fondo no lograron un impacto importante. Vale la pena señalar que, no obstante lo anterior, la población

desplazada mantiene un gran interés por este mecanismo: 85 proyectos fueron presentados en la segunda convocatoria del concurso.

Existen varias vías para mejorar la iniciativa del Nuevo Enfoque y transformarla en una verdadera herramienta para el cambio social en la comunidad de población desplazada:

1. El Nuevo Enfoque debe ser implementado en toda su complejidad y no limitarse al Fondo de Auto-apoyo; como afirma el primer artículo de esta iniciativa, las Naciones Unidas continuarán defendiendo el derecho inherente a la PID de retornar a Abkhazia; estos esfuerzos deben continuar.
2. Los derechos socioeconómicos y culturales, así como el acceso a la información, no deben ser financiados únicamente a través del Fondo; también deben ser promovidos a todo nivel y, en esto, las Naciones Unidas deben cooperar con las ONG de manera más explícita.
3. Más ONG internacionales y nacionales deben participar en el diseño y monitoreo de esta iniciativa, teniendo en cuenta que el Nuevo Enfoque es un producto colectivo de muchos actores humanitarios.
4. Es necesario que las iniciativas provenientes de las Naciones Unidas u otros organismos intergubernamentales sean sensibles al tema de género y valoren el aporte de las mujeres desplazadas a la supervivencia de su comunidad durante las etapas de emergencia y postemergencia.
5. Se debe asegurar que los lineamientos del Nuevo Enfoque reflejen la visión de las personas desplazadas mismas y no sólo la visión de la comunidad de donantes.
6. Más importante aún, el Nuevo Enfoque debe recibir suficientes recursos para asegurar la financiación adecuada de todas las iniciativas de impacto.
7. Las Naciones Unidas y otros promotores del Nuevo Enfoque deben tener en cuenta la posibilidad de lanzar “patrones” de proyectos, que seguramente serán bienvenidos por el Fondo de Auto-apoyo, innovadores en Georgia, replicables en diferentes regiones y útiles tanto para las comunidades desplazadas como para las receptoras. Se incluyen proyectos

de infraestructura y rehabilitación de edificios “congelados” que no fueron privatizados, entre otros.

En hechos recientes, algunas operaciones paramilitares en Abkhazia mostraron que un gran número de excombatientes, veteranos y discapacitados a causa de la guerra pueden ser fácilmente abordados y absorbidos por estos ejércitos, porque no tienen una alternativa que les permita sobrevivir en condiciones de dignidad. En Georgia, la comunidad internacional siempre fue reacia a trabajar con este tipo de población desplazada y a incluirla en los grandes programas. Nunca se realizó, a escala relevante, algún programa de desmovilización, reentrenamiento o educación especial. Éstas son opciones que aún no se han desarrollado para estabilizar la situación y brindar a la población desplazada la oportunidad de participar en un retorno pacífico o en la reinserción.

La cuestión de la integración continúa siendo un tema doloroso para la población desplazada. Aun cuando ésta cuenta, en términos prácticos, con la posibilidad de integrarse a la comunidad receptora, aceptar esta situación es difícil desde el punto de vista psicológico. Esto tiene que ver con un *status* incierto y con las dudas relativas al derecho al retorno que pueden tener las personas que obtuvieron alojamiento e iniciaron el desarrollo de actividades prácticas, pero que todavía desean retornar a Abkhazia si se restaura allí la jurisdicción georgiana. Si existiesen garantías legales de que el mejoramiento de sus condiciones en Georgia no imposibilitará el retorno, se aumentaría significativamente el número de personas que intentarían adaptarse a la situación actual.

Algunos grupos especiales de población desplazada, como mujeres, jóvenes y personas con experiencia previa en industria y agricultura, deben ser focalizados de manera diferente y contar con recursos que puedan ser utilizados para activar a la comunidad desplazada en general.

Este año, por primera vez, la PID ganó el derecho de participar en las elecciones locales. Esto es resultado de un trabajo persistente de organizaciones no gubernamentales internacionales y locales. No obstante, aún esta población no está completamente incorporada al proceso de democratización y desarrollo en Georgia.

Hoy, el futuro de Georgia es impredecible. Algunas de las personas desplazadas se unieron a la protesta –exigen la solución de sus problemas y su retorno inmediato a Abkhazia–. Activistas civiles y ONG, movimientos de mujeres y jóvenes abogan por una solución pacífica al conflicto en Abkhazia. El gobierno en exilio exige fuerzas de paz, con la participación de las fuerzas de las Naciones Unidas en las operaciones de Georgia. Una gran responsabilidad reside ahora en la propia comunidad desplazada, en lo relativo a encontrar la forma de resolver su situación.

Notas

- ¹ La traducción de esta ponencia del inglés al español fue realizada por Robin Hissong.

Crisis política y migraciones: El África Subsahariana en perspectiva

Madeleine Alingú
Coordinadora del Centro de Estudios Africanos
Universidad Externado de Colombia

Desde los años ochenta, cuando el problema del desplazamiento se transformó en tema de la agenda internacional, nuevas tendencias migratorias ya habían modificado el mapa demográfico del planeta. El capitalismo mundial, la globalización de los intercambios de hombres, bienes y capitales, aceleró el fenómeno migratorio, relativamente limitado antes de la segunda guerra mundial. A esto se sumó la desestabilización de los nuevos países del tercer mundo y la transición de ciertos países que pasaron de ser territorios de emigración a territorios de inmigración. Esta acumulación de procesos alimentó, igualmente, la migración clandestina. Es este el panorama en el cual aparecen fuertes polémicas sobre el tema, así como restricciones que transforman a los migrantes en “antagonistas” del proceso de globalización económica.

El continente africano, como otras regiones del llamado ‘Sur’, no está exento de las nuevas dimensiones migratorias. Desde la independencia de los países africanos, en la década de los años sesenta, el continente ha experimentado intensos movimientos de población, que se caracterizan por su gran complejidad: se habla de migrantes voluntarios al interior o hacia fuera de las fronteras de un país, de movimientos de refugiados o de su reubicación, de desplazamientos masivos motivados por las crisis del desarrollo o por catástrofes naturales.

La diversidad de motivos y esquemas migratorios ha llevado a una confusión en la identificación de las categorías de migrantes (desplazados, refugiados, inmigrantes, extranjeros, etc.), entre los flujos (los que entran y

los que salen) y entre las reservas de trabajadores (población temporal o cíclica).

A esta dificultad en la clasificación se agrega la creciente sensibilidad de la opinión pública a la integración de los nuevos migrantes a sus nuevas sociedades, que genera rechazo y xenofobia. El tratamiento de la cuestión migratoria, localizada en el ámbito político, pretende solucionar el fenómeno a partir de medidas restrictivas de prevención y control. Sin embargo, estas posiciones se ven desafiadas por el malestar que cotidianamente enfrentan los migrantes.

Esta reflexión pretende, entonces, abordar las migraciones como una superposición de varios espacios normativos de referencia, tanto internacionales como nacionales, y hacer énfasis en que no considerarlos puede dificultar la solución de las dinámicas conflictivas y cotidianas de la migración.

Por esto, en la primera parte se analizarán el contexto y el impacto de las políticas migratorias desde la dimensión internacional, para identificarla como motor y solución a las migraciones masivas.

En segundo lugar, se analizarán las respuestas regionales y nacionales para establecer que las migraciones no son fenómenos autónomos y requieren respuestas coordinadas que van desde lo internacional hasta lo local.

La dimensión internacional

Desde finales de los años ochenta, el desplazamiento de personas entró a la agenda internacional en el rubro de crisis global. A pesar de la poca fiabilidad de los datos estadísticos y de la difícil armonización de los resultados y métodos censales¹, se estima que los desplazamientos forzados de población afectan a más de 50 millones de personas en el mundo. En el África Subsahariana, en donde vive un 10 por ciento de la población mundial, se encuentra una tercera parte de los refugiados en el mundo. Es decir que de los 17 millones de personas asistidas por el ACNUR en todo el mundo en 1997, casi 10 están ubicadas en África.

Nuevas tendencias teóricas, de las cuales hacen parte pensadores como Glucksmann, defienden la idea según la cual, desde el final de la segunda

guerra mundial, los conflictos no son más numerosos y tienen la particularidad de ser de baja intensidad; plantean, también, que los combates producen ahora muchas más víctimas entre la población civil que entre los militares. Sin duda, esto queda por demostrarse, pero es evidente, como lo muestran muchas investigaciones, que los desplazamientos de población se han vuelto un objetivo militar de los beligerantes, en parte a causa de la ayuda humanitaria y del capital logístico que representan.

Algunos casos de desplazamiento forzado implican el desplazamiento de toda una sociedad. Sus consecuencias para los países fronterizos débiles en su gestión gubernamental se tornan críticas y generan crisis política y económica. Para la sociedad internacional, estas circunstancias requieren una respuesta tanto regional como internacional, no sólo por los casos de violación de los derechos humanos y/o infracciones al Derecho Internacional Humanitario, sino también por el interés colectivo en la estabilidad de la región, la seguridad y la paz global.

La nueva geografía económica mundial ha influenciado los regímenes y las prácticas internacionales legales y ha definido las nuevas estructuras del mercado. Sin embargo, desde la comunidad internacional, el Convenio de Ginebra de 1951 se constituyó en el referente para definir el concepto de refugiado. Con un contenido netamente político-ideológico (Guerra Fría), este concepto se enmarca en la experiencia de los refugiados de Europa del Este que, al pedir asilo político, “votaban con los pies”, eligiendo así la “libertad”. La caída del Muro de Berlín, motor de una nueva ola de migrantes económicos hacia Occidente, evidenció que la Convención de Ginebra dejaba un gran margen de interpretación en la definición del *status* de refugiado. Sólo hasta el protocolo de Nueva York de 1967 se amplió el concepto de refugiado para abrir las puertas a las llegadas masivas de población del Sur. Para evitar una “invasión” de los refugiados indeseables en el hemisferio Norte, surgió una especie de síndrome de Múnich: si no se hacía nada en los países en desarrollo, pronto sería imposible contener los flujos migratorios en dirección al mundo industrializado.

Para la comunidad internacional, pensar la inmigración es pensar en una crisis del control de los flujos migratorios. Justificado por un hábeas jurídico

que condena la no asistencia a personas en peligro, el concepto de ingerencia humanitaria, formulado por Bernard Kouchner a finales de 1980, permitiría las acciones para controlar estos desplazamientos.

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) es un ejemplo revelador de esta posición política. Como supuesto, es preciso decir que el presupuesto del ACNUR sobrepasa el billón de dólares anuales y que, a diferencia de otras agencias de la ONU que pueden contar con los aportes de los Estados miembros, sus fuentes de financiación dependen exclusivamente de las donaciones de los países industrializados. En consecuencia, las prioridades se definen por las políticas de prevención y control de estas mismas naciones: primero, la ayuda humanitaria como forma de contención de los fenómenos migratorios; segundo, la asistencia y la reubicación de los refugiados en terceros países; tercero, la prevención a través de intervenciones “humanitario-militares²”; cuarto, el establecimiento de campos de refugiados que funcionan únicamente para prestar ayuda humanitaria; quinto, la realización y la coordinación de operaciones de retorno de carácter más o menos forzado (el caso de los Hutu de la República Democrática del Congo hacia Ruanda); y sexto, la desviación del presupuesto reservado a la integración de los migrantes hacia el desarrollo regional en el conjunto de las zonas de recepción.

Para algunos países africanos, este modelo de ayuda humanitaria ha servido de “salvavidas” a ciertas economías al borde de la bancarrota. Tales son los casos del gobierno de Siyad Barré en Somalia, en 1980, donde la ayuda representó el 40 por ciento del PIB, y del gobierno de Joaquim Chissano en Mozambique, en 1994, donde ésta representó el 90 por ciento del PIB.

Las respuestas locales a esta generosidad internacional han sido, por ejemplo, para los funcionarios de los campos de refugiados, la manipulación de las cifras, pues se considera que éstos son una fuente apreciable de trabajo; para los refugiados, por su parte, la manipulación de las tarjetas de racionamiento. Además, los desplazamientos forzados no escaparon a las consideraciones políticas de los Estados africanos, los cuales se beneficiaron de este contexto de protección internacional para reordenar los territorios nacionales a través de deportaciones masivas³.

A mi juicio, pensar la migración a nivel internacional implica considerar elementos fundamentales para intentar formular posibles respuestas:

1. Entre los términos ‘desplazado’ y ‘refugiado’, la ‘frontera’ es el elemento de diferenciación. Sin embargo, el simple hecho de atravesar una frontera no siempre hace un refugiado. Por tal razón, resulta difícil precisar su identificación y su formulación: en África, el refugiado, como el desplazado, se caracteriza por su movilidad y flexibilidad.
2. Los refugiados-desplazados no siempre son poblaciones que huyen de la violencia, sino poblaciones expulsadas, matiz fundamental de mucha actualidad en la dinámica de los conflictos.
3. La lectura de los desplazamientos no puede hacerse a través de una búsqueda de causalidades unilineales, o de un factor más importante que otro, sino mediante la asociación de las diferentes motivaciones y metodologías.

Pensar la migración es, primero que todo, permitir abrir los “espacios de la realidad” mediante una información fiable; y segundo, reconocer que las migraciones no representan fenómenos autónomos, y relacionarlas con las políticas que las generan: desde las sociedades multinacionales, pasando por los gobiernos nacionales y el Fondo Monetario Internacional –con sus medidas de austeridad–, hasta los acuerdos de libre cambio.

La dimensión regional y nacional

La posición africana se presentaba como liberal. Firmada en Addis Abeba en 1969, la convención de la Organización de la Unión Africana (OUA), en la actualidad Unión Africana (UA), había previsto aceptar a los refugiados, entendidos como las personas *desplazadas de sus casas por conflicto armado, conflicto interno y violaciones sistemáticas de los derechos humanos, entre otras razones*, sobre la base del *prima facie* y sin que tuvieran que probar su persecución. La atribución del *status* de refugiado incluía agresiones exteriores, dominación y ocupación extranjera, problemas de orden público, luchas armadas en contra del colonialismo o del *apartheid*, y hasta catástrofes naturales. Luego, en un acto de constricción, la Declaración de Accra de 1965 especifica y condena el papel subversivo de los refugiados desde

otros territorios. El último acuerdo sobre refugiados se realizó durante la conferencia de Arusha, en 1979, y en éste se logró concretar un principio de aceptación colectiva⁴ de los refugiados masivos.

A pesar de estos diferentes consensos, la convención de la OUA solamente ha sido ratificada por la mitad de los países africanos. Así, los refugiados son percibidos como una carga suplementaria para los países en vía de desarrollo.

Además de este reconocimiento de la problemática del desplazamiento, existe una confusión en las motivaciones de los desplazamientos, que también permite incluir en esta categoría a los migrantes económicos. El esquema común de una migración económica se establece por etapas sucesivas: de lo rural hacia lo urbano, de un país del sur hacia uno del norte.

La justificación sigue siendo la precarización de las economías africanas, la proliferación de los conflictos internos y las violaciones de los derechos humanos, como fuentes principales de expulsión de población. El destino de los migrantes económicos identifica flujos heredados de las relaciones colonialistas.

Sin embargo, estos dos esquemas de interpretación de las fuentes de desplazamiento en África se revelan aún incompletos para caracterizar las dinámicas contemporáneas:

1. El capitalismo mundial, en su proceso de globalización, ha ratificado el concepto de 'libre circulación'; esto, que ha modificado y acelerado las migraciones económicas comunes en el mundo, instala a varias poblaciones en la "movilidad".
2. Las migraciones en África implican cuestiones humanitarias, políticas, económicas y sociales. Sin embargo, desde la perspectiva africana, la noción de 'territorialidad' no se centra en el concepto de 'frontera física'. Es decir, en África las fronteras son muy permeables y, en gran porcentaje, las poblaciones ya están "regionalizadas" por la antigüedad de los espacios socioculturales existentes antes del trazado de estas fronteras y de la intensidad de los intercambios económicos entre estos mismos países.
3. Las nuevas categorías de migrantes no se limitan sólo a la exploración de la antigua potencia colonial; también aprovechan los espacios jurídicos

abiertos donde las políticas de inmigración son menos restrictivas, como Italia o España, que se transforman en rutas hacia Estados Unidos y Canadá.

Estos desplazamientos o movimientos de población son muy variables en el tiempo y pueden cambiar radicalmente el perfil demográfico de una ciudad, de un país, de una región.

El continente africano es un continente de migraciones. Desde la dispersión del *homo sapiens sapiens* en tiempos prehistóricos, la trata oriental desde el siglo VII, pasando por la trata transatlántica, África convive y gestiona las migraciones tanto continentales como extra continentales. Brevemente, presentaré los diferentes matices regionales.

Desde el África occidental

A partir del siglo XIV, los flujos migratorios generados por la colonización permitirían movimientos de concentración alrededor de las grandes metrópolis costeras (Dakar, Abidjan, etc.), repartiendo así a los trabajadores migrantes de los países continentales como Burkina Faso, Malí y Níger. Cabe anotar una importante presencia de migrantes libaneses, esencialmente comerciantes, pero también la de muchos expatriados europeos, tanto en el sector público como en las plantaciones. Los años ochenta y noventa del siglo XX fueron el comienzo de la asfixia de las medidas de ajustes estructurales de las instituciones financieras, la caída del precio del cacao, la devaluación del franco CFA, el crecimiento de Nigeria y la reorientación de las redes migratorias hacia el Centro-Nigeria (*boom* petrolero).

Desde el África Central

Gabón, Congo Brazzaville, República Centroafricana, Chad, Congo Kinshasa, etc., antiguas colonias francesas y belgas, son países que han experimentado flujos migratorios organizados en el marco del trabajo colonial. En la década de 1960, los países del África central fueron los más cotizados por los trabajadores migrantes tanto de África como el resto del mundo. Algunas investigaciones estiman un número de 7 millones de extranjeros (en 1978) en esta región⁵.

Desde el Cuerno de África

Este espacio reagrupa Eritrea, Djibouti y Somalia, donde el pastoreo y el nomadismo son los modos de vida. Estas modalidades han generado una migración local y regional en dos zonas tradicionales de nomadización –los países de Afar y Somalia–. Estas dos regiones son corredores tanto para los migrantes árabes yemenitas⁶ como para los de Eritrea, Etiopía y Somalia, al igual que para pakistaníes, libaneses e indios, entre otros, que desde hace más de medio siglo aparecen en el escenario comercial de los países del África oriental.

Desde los años setenta y ochenta, los problemas políticos, económicos y ecológicos en el Cuerno del África han provocado la dispersión de las poblaciones en diversas direcciones en el continente. Miles de eritreos, etíopes, somalíes, sudaneses, etc., han emigrado a los países del África oriental (Kenya, Uganda, Tanzania); otros han ido más cerca, a Egipto, por ejemplo, y se han instalado como trabajadores inmigrantes o como asilados.

Países al sur del Sahara

Aquí, los flujos migratorios se orientan hacia tres ejes: Europa occidental, Norteamérica y Suráfrica (y Botswana, Swazilandia, Lesotho). Estas tres regiones se transformaron en los años ochenta, y particularmente en los noventa, en centros importantes de recepción de trabajadores, refugiados, migrantes temporarios, clandestinos o regulares, provenientes de todas partes del continente⁷.

Europa

Los destinos son múltiples y dependen de las circunstancias, pero, generalmente, el antiguo país colonial es a menudo la primera elección por razones históricas o, simplemente, por la facilidad lingüística que significa. En 1996, las estadísticas señalaban la presencia 11,4 millones de residentes no europeos en la Unión, de los cuales 2,6 millones⁸ eran africanos –y de éstos un millón proveniente del África subsahariana–, distribuidos en diferentes países de Europa⁹.

Norte América y Suráfrica

La apertura y las condiciones de trabajo ofrecidas por los países receptores (Canadá) determinan la elección de este destino.

Para el caso surafricano, la transición política de 1989 y el dinamismo económico del antiguo país del *apartheid* permitirán, a comienzos de la década de los noventa, importantes flujos migratorios.

Fronteras para la clandestinidad

Las restricciones aplicadas a los movimientos migratorios conducen a situaciones como las experimentadas en el norte de Níger, donde, en condiciones dantescas, decenas de miles de clandestinos del Sahel y del África negra atraviesan cada año el desierto para alcanzar Libia o Argelia, transformadas en rutas hacia occidente. En mayo de 2001, en un drama que no es excepcional, 140 de ellos encontraron la muerte en su travesía hacia una vida mejor.

El “tráfico de migrantes” africanos hace confusa la distinción conceptual entre migraciones legales (voluntarias) e ilegales clandestinas, y plantea nuevas dificultades a los gobiernos que buscan controlar los movimientos transfronterizos. En la inmigración clandestina, la frontera se convierte en recurso. La inmigración clandestina mantiene una relación compleja con las fronteras: su funcionalidad se da por el cierre o la apertura de éstas.

Los candidatos a la migración clandestina se entregan a redes e itinerarios migratorios clandestinos con el fin de “pasar”. El costo del “pasaje” puede variar entre 1.500 y 3.000 dólares, para llegar desde Túnez hasta Italia. Para visualizar a estos candidatos, que se llaman a veces “migrantes/refugiados económicos”, Fawzi Mellah, presenta las siguientes características: jóvenes (entre 25-45 años), de origen urbano, de buen nivel educacional (bachillerato y educación superior), con experiencia profesional y manejo de varios idiomas¹⁰. Quienes migran en esta aventura de las migraciones transnacionales e internacionales lo hacen por diferentes motivos que manipulan y utilizan simultánea o paralelamente.

En el caso de migraciones extracontinentales, Europa se transforma, cada vez más, en un destino transitorio, a la espera de una segunda migración hacia países con modelos de integración más flexibles, más ricos y más cotizados, como Estados Unidos o Canadá.

Estos flujos migratorios generan respuestas nacionales o regionales ambiguas dentro de la legalidad, el migrante entra en el ciclo de la esclavitud:

status provisional, residencia a título humanitario, asilo temporal; no pueden regularizar su situación, pero tampoco son expulsables; los países receptores quieren limitar la migración a través de un no-dicho: una estructura del mercado laboral fundamentalmente temporal/cíclica, que requiere de trabajadores migrantes.

Las implicaciones de la inmigración son considerables desde lo político, porque este tema ocupa un espacio importante en el debate político tanto de los países del Sur como en los del Norte.

La respuesta africana ante la persecución, o la xenofobia en Europa y en Suráfrica, de sus pobladores emigrantes es el discurso de la formalización de políticas racistas, y recuerda el papel de los países de inmigración en procesos tales como la esclavitud, la colonización y los reclutamientos militares. A pesar de que a corto plazo esta pérdida es en parte compensada por las remesas de emigrantes a sus familiares y a su región de origen, los países expulsores también son conscientes de lo que representa para sus economías nacionales la salida de hombres y mujeres de los más activos del mercado laboral.

En una posición contraria a la que condena las políticas restrictivas hacia sus pobladores en el exterior, en África, también, el aprendizaje de los procesos de migración produce, como en Europa y en las Américas, olas de xenofobia.

Las lógicas de la exclusión que se ejerce en contra de los inmigrantes africanos están menos fundadas en diferenciaciones raciales que en argumentaciones étnicas¹¹. Dentro de sus principales motivaciones priman los argumentos económicos, como el desempleo, y las razones sociales (dificultad de integración, diferencias culturales, cohesión nacional, etc.). Igualmente, los partidos políticos han hecho del discurso anti-inmigración, que promueve el culto a la “autenticidad” o el orgullo nacional, su principal instrumento de propaganda. Presionados por la opinión pública de sus países, los gobiernos africanos también aplican políticas ofensivas para reforzar el control de la inmigración, a través de expulsiones a las fronteras, cierre de fronteras, exigencia de visa, o imposición de certificado de residencia.

El rechazo popular ha precedido, o hasta acompañado, estas medidas¹². Sin entrar en detalles puedo afirmar que África está acostumbrada a las expulsiones masivas¹³.

Para concluir, se puede decir que, desde la dimensión internacional como desde la regional y la nacional, la comprensión del fenómeno migratorio ha conducido a la elaboración y la aplicación de políticas restrictivas que se resumen en cinco verbos: ‘cerrar’, ‘controlar’, ‘manejar’, ‘reprimir’ y ‘combatir’. Contrario a las coincidencias en los procedimientos, creo que los flujos migratorios se inscriben en el tiempo y en el espacio, y su radicalización depende principalmente de políticas llevadas a cabo por otras esferas. La migración no es un fenómeno autónomo, sino un fenómeno compuesto por flujos altamente determinados, regulados y equilibrados por mecanismos específicos.

El discurso político es coyuntural y recupera insatisfacciones puntuales, que no dan cuenta de su relación con la estructura del mercado que consolida las nuevas realidades migratorias. ¿Qué se puede proponer entonces? Primero, para una aproximación más constructiva y global, es necesario reforzar las capacidades de respuesta a las necesidades a través de programas de organización pluridimensionales. Segundo, esta aproximación debe combinar la satisfacción de mano de obra, las perspectivas nacionales y el respeto de los acuerdos internacionales. Tercero, el reconocimiento de que la migración es un proyecto nunca acabado cuestiona las categorizaciones formuladas. Es importante *aceptar* que la migración o el desplazamiento de población contribuye, entre otros efectos, a la definición de la ciudadanía y de la identidad, a través de la introducción de nuevos valores frente a la imagen del “otro”.

Notas

- ¹ Los datos disponibles, que provienen de agencias oficiales y centros de investigación, al ser comparados, presentan grandes discrepancias entre sí.
- ² Justificado por un hábeas jurídico que condena la no asistencia a personas en peligro, el concepto de ingerencia humanitaria, formulado por Bernard Kouchner

a finales de 1980, conoce sus primeras implicaciones con el proyecto del “corredor humanitario” de la operación “Lifeline Sudan”, a comienzos de 1989.

- ³ El África Subsahariana no tiene nada que aprender de las “limpiezas étnicas”.
- ⁴ Contrariamente, dentro de los Organismos de Integración Regional: Organisation Commune Africaine et Malgache (OCAM), Communauté Économique des États de l’Afrique de l’Ouest (CEEAO), Communauté Économique des États de l’Afrique Centrale (CEEAC), Union Douanière et Économique de l’Afrique Centrale (UDEAC), Communauté des États et Pays des Grands-Lacs (CEPGL), las convenciones de libre circulación nunca han sido aplicadas porque “cada una de ellas planteaba los problemas de armonización de las legislaciones nacionales para limitar el establecimiento de extranjeros en un mercado laboral ya sobrecargado”.
- ⁵ El volumen de circulación intra-regional es muy importante: de 1988 hasta 1992, en una población de 26 millones de habitantes de 15 años o más, cerca de 5 millones de migraciones entre las diferentes regiones. Cabe resaltar una disminución y reorientación del éxodo rural: el flujo del mundo rural hacia la capital es relativamente poco importante. Costa de Marfil, 11%; flujos ciudades-campo, 14% en Guinea; 23% en Burkina Faso, Mauritania y Níger; este crecimiento es más elevado para las ciudades medianas que para la capital. Estos migrantes son ingenieros, médicos, profesores, empleados bancarios, religiosos, etc., a los que hay que agregar los migrantes voluntarios griegos, libaneses y portugueses que han migrado hacia el África Central para lograr mejores condiciones profesionales y de vida.
- ⁶ De Yemén, constituidos por herreros, jardineros, braceros y empleados de almacenes y tiendas.
- ⁷ Antoine Lire Bouillon, dir., *Immigration africaine en Afrique du Sud, Les migrants francophones des années 90*, París, Karthala, 1999, pág 248; Camille Muissa K., “Logique su statut et immigration zairo-congolaise en France”, en *Migrations Société*, núm. 44, marzo - abril, 1996; M. Diop, “Note sur la présence africaine en France”, en *Migrations Société*, núm. 44, marzo - abril de 1996; M. Abusharaf Ragaia, “Sudanese Migrations to the New World. Socio-Economic Characteristics”, en *Migrations Internationales*, vol. 35, núm. 4, 1997, págs. 513-536.
- ⁸ De esta cifra, 415.000 son del África Occidental. Véase Robin Nelly, *Atlas des migrations ouest-africaines vers l’Europe, 1985-1993*, París, Éditions de l’IRD, 1996, pág.109.

- ⁹ 0,1% de la población total europea.
- ¹⁰ Este perfil establecido por Fawzi Mellah es idéntico al perfil socioeconómico establecido por el ACNUR para los refugiados urbanos en África : “Ce sont en général de jeunes hommes non accompagnés qui possèdent une éducation secondaire ou universitaire, et étaient fonctionnaire, professeur, négociant ou commerçant dans leur pays d’origine”: “son en general jóvenes hombres que tienen una educación secundaria o universitaria, han desempeñado labores como funcionarios públicos, profesores, negociantes o comerciantes en su país de origen” (traducción de la autora), en *Clandestin en Méditerranée*, París-Tunis, Le Cherche Midi-Cérès, 1999.
- ¹¹ A mediados de noviembre de 1990, después de un litigio de tierra, Costa de Marfil expulsó a varios centenares de inmigrantes de Burkina Faso, mientras un grupo de personas quemaba sus casas.
- ¹² Como en Gabón, en Port Gentil, donde desde 1953 los nativos lincharon a los comerciantes del Togo y del Dahomey. En Abidjan, en Costa de Marfil, los funcionarios originarios del Togo y Dahomey (Benin), en 1958, los Mosi de Alto Volta, en 1969, y los Ghaneanos, en 1993, fueron víctimas de violencias. Los territorios más buscados por los migrantes son los que tienen más recursos, como Suráfrica, Kenia, Gabón o Costa de Marfil. Estos países, que pasan por ser “milagros económicos” en África del Oeste, en los años sesenta y setenta, cuentan con 1,7 millones de inmigrantes. (46% de la población de Abidjan). La cuestión se tornó tan compleja que se ha vuelto centro de los debates electorales. Invocando la legislación restrictiva sobre la “ivoirité” (referente al nacionalismo en Costa de Marfil), el gobierno de Henri Konan Badie excluye ciertos candidatos presidenciales por su origen extranjero. Pero estos fenómenos de rechazo se ven también en los países pobres. En Luanda (Angola), por ejemplo, en 1984, los inmigrantes del antiguo Zaire fueron transformados en chivos expiatorios como consecuencia de la recesión económica.
- ¹³ Guineanos expulsados de Senegal (1965), pescadores ghaneses de Sierra Leona, Guinea, Costa de Marfil (1996); ciudadanos de Zimbabwe, Botswana, República Democrática del Congo, Tanzania y Somalia fueron expulsados de Zambia (1972); ciudadanos de Tanzania y Uganda fueron expulsados de Kenia (1979/1981); a nivel étnico, los Peuls fueron expulsados de Sierra Leona; los Banyarwanda, de Uganda (1982); y los eritreos, de Etiopía, (1998). Adicionalmente, en Suráfrica más de medio millón de clandestinos e irregulares han sido expulsados desde 1990.

Conflicto, procesos de paz y soluciones durables al desplazamiento: una perspectiva comparativa

Josep Zapater

Oficial de Programas de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR, en Colombia

Introducción

“Luchamos para retornar, retornamos para luchar”: tal era el lema de los desarraigados de la guerra civil guatemalteca que encontraron refugio en México y, tras diez años de proceso organizativo, lograron sentar en una mesa de negociaciones al Gobierno de su país y pactar un acuerdo de retorno colectivo y organizado en condiciones de seguridad y dignidad.

En otros conflictos en los que el ACNUR estuvo involucrado, como es el caso de Bosnia, el retorno de los desplazados y los refugiados se convirtió en la piedra angular del proceso de paz y de reconstrucción nacional. Dos preguntas nos vienen a la mente con rapidez: la primera, ¿cuáles fueron las condiciones que hicieron posible estos fenómenos? y la segunda, ¿hay alguna lección que debamos aprender los que trabajamos en el marco del conflicto y del desplazamiento en Colombia?

Tanto en Centroamérica, en el conflicto de Guatemala, como en los Balcanes, durante la guerra de Bosnia, el desplazamiento forzado constituyó un elemento clave del enfrentamiento, de manera relativamente fácil de interpretar y libre de ambigüedades. Esto impulsó a la comunidad internacional a considerar las soluciones durables al desplazamiento como un elemento imprescindible de la paz y la reconstrucción nacional, y facilitó a los desplazados convertirse en sujetos de primera fila de este proceso.

Contrariamente a estos ejemplos, y más allá de la obvia fragilidad de los procesos de paz en Colombia, ni la comunidad internacional ni la nación

colombiana ni los mismos desplazados han establecido una lectura clara de una eventual articulación entre proceso de paz y soluciones durables, ni del papel de los desplazados en estos procesos.

Esta contribución explora algunas causas objetivas de este fenómeno, comparándolas con los conflictos anteriormente citados, así como las posibles consecuencias que pueda tener para el trabajo organizativo con la población desplazada. En especial, intentamos demostrar que el peso decisivo relativamente menor de esta población, así como el hecho de estar trabajando en condiciones de guerra, no es óbice para no considerar el trabajo organizativo como un elemento estratégico de la acción humanitaria. Antes, por el contrario, no puede pensarse en una paz justa y duradera sin soluciones durables y dignas al problema del desplazamiento, sin reparación de las violaciones masivas de derechos humanos sufridas por los desplazados y, sobre todo, sin que ellos mismos participen en estos procesos.

Para establecer un marco comparativo entre las respectivas situaciones de Guatemala, Bosnia y Colombia, utilizamos dos variables de lectura:

1. La interpretación de los conflictos que la comunidad internacional hace en el marco de la política mundial y el valor hermenéutico que el desplazamiento tiene, o no, en este marco.
2. La aportación de las soluciones durables al desplazamiento, especialmente el retorno, a los procesos de reconciliación y reconstrucción nacional.

Guatemala, Bosnia y Colombia: conflicto, desplazamiento y relaciones internacionales

Guatemala vivió una cruenta guerra civil entre los años 60 y 1996, que enfrentó a la insurgencia contra varios gobiernos civiles y militares. Uno de estos últimos, entre 1981 y 1983, aplicó la estrategia de tierra arrasada contra la insurgencia y contra la población civil, con el argumento de que ésta actuaba como base de apoyo de la guerrilla. Miles de personas fueron asesinadas y miles más se desplazaron internamente en Guatemala o salieron como refugiadas a México y Honduras.

Los acuerdos de Esquipulas II en 1987, con amplia participación de la comunidad internacional, sentaron las bases para los procesos de paz centro-

americanos. Dos años más tarde, por iniciativa del ACNUR, la Conferencia Internacional sobre los Refugiados en América Central (CIREFCA) dibujó las líneas maestras de lo que iba a ser la cooperación internacional para encontrar soluciones para los desarraigados.

Más allá de los factores sociales, políticos y económicos locales, el marco de lectura del conflicto guatemalteco para la comunidad internacional fue, en gran medida, el de la guerra fría. En este marco, cada uno de los contendientes quedaba alineado con uno de los grandes bloques de la confrontación global, de la que Centroamérica era parte: los refugiados quedaban alineados, naturalmente, en el bloque contrario al del agente expulsor.

Dado que en la mayoría de países receptores había por lo menos gérmenes de conflictos que podían leerse en el mismo marco, la presencia de refugiados constituía un potencial agente de desestabilización regional. El enorme y encomiable esfuerzo que la comunidad internacional hizo para solucionar los conflictos y el desarraigo respondió, al menos en parte, a la necesidad de estabilizar una región potencialmente explosiva. En efecto, en general los donantes tenían el convencimiento de estar invirtiendo “no sólo en una operación humanitaria individualizada, sino en retornos como parte de un proceso político que contribuía a los cambios políticos y a la reconciliación en Guatemala”.

El conflicto de Bosnia, por el contrario, responde claramente a una lógica de posguerra fría. El fin del régimen comunista y el imparable ascenso de los partidos nacionalistas de corte étnico entre 1991 y 1992 condujo a una cruenta guerra civil, con el resultado de un cuarto de millón de muertos y de cientos de miles de refugiados y desplazados internos. Este conflicto responde a paradigmas de estudio, bien conocidos, de los enfrentamientos armados de la posguerra fría. El más difundido es el elaborado por Samuel Huntington, que postula que, tras el fin de las ideologías, serían los choques entre diferentes culturas y civilizaciones los que proveerían al mundo de su dosis de conflictos.

El economista libanés Georges Corm nos ofrece una visión más solvente. Los procesos de formación de Estados según líneas nacionales o étnicas, comunes en Europa Occidental, habrían quedado interrumpidos en Europa del Este por el advenimiento de regímenes comunistas. Caído en Yugos-

lavia este régimen, las élites locales quedaron privadas de una fuente ideológica de legitimidad del poder y el nacionalismo de base étnica volvió por sus fueros como discurso político predominante.

El discurso nacionalista típico dice más o menos así: a cada grupo étnico o cultural debe corresponder un Estado; por lo tanto, el territorio donde este grupo étnico está asentado pertenece a tal Estado. En un país donde la distribución de serbios, musulmanes y croatas se parecía más a un mosaico que a otra cosa, el imparable ascenso de los partidos nacionalistas en 1991 y 1992 condujo a una sangrienta guerra civil en la que la manera de legitimar la pertenencia de un territorio a un futuro Estado étnico era, por lo tanto, expulsar a todos los que no pertenecieran al grupo étnico “correcto”. Los desplazados eran, pues, las víctimas de la limpieza étnica, de la barbarie nacionalista, y los mártires de la sociedad multiétnica.

En todo caso, ambas lecturas coinciden en clasificar el conflicto bosnio como una guerra de tipo nacionalista, en la que, según la definición descrita, el desplazamiento de población es el objetivo mismo de la guerra.

En el fondo, poco importa cuál sea la lectura que de estos conflictos se realice en términos de relaciones internacionales. Lo que es importante retener es que la comunidad internacional disponía de una lectura, fuera ésta cual fuera y tuviera el nivel de exactitud que tuviera, y que los desplazados y refugiados ocupaban un lugar claro en esta lectura, es decir, cumplían un papel hermenéutico. Más allá de las obvias implicaciones de los desplazamientos forzados para la estabilidad regional y mundial, el mero hecho de ocupar un lugar claro en la lectura del conflicto, de ser víctimas bien identificables de una injusticia, contribuyó a movilizar a la comunidad internacional en su ayuda. En efecto, por suerte o por desgracia, la opinión pública de los países donantes es cada vez más un factor de decisión en su política humanitaria.

¿Qué ocurre con Colombia? ¿Cuál es el paradigma de comprensión de las relaciones internacionales en que se deja leer el conflicto colombiano? Ésta es, sin duda, una pregunta espinosa, que no evitamos por el mero hecho de decir que se trata de un conflicto interno: en efecto, también lo fueron en gran medida el guatemalteco y el bosnio y hemos visto cómo encontraban una lectura en el marco internacional.

La guerra fría acabó hace más de una década e, indudablemente, la guerra en Colombia no es un enfrentamiento de identidades. Quizá podamos decir, en esta época pos 11 de septiembre, que el conflicto colombiano es parte de la guerra internacional contra el terrorismo; al autor de estas líneas no se le ocurre otra lectura que pueda calar en la opinión pública internacional. Aun asumiendo esta lectura arriesgada, resulta difícil ver qué papel ocupan aquí los desplazados y, en todo caso, no parece que hoy en día se les tome demasiado en cuenta en los análisis de las relaciones internacionales.

Los ejemplos anteriores, Guatemala y Bosnia, no han sido escogidos por casualidad, o por el hecho de que el autor de estas líneas haya trabajado allí. Guatemala se inscribe en una manera de entender los conflictos y los desplazamientos, la guerra fría, que fue la prevaleciente desde la guerra de Corea hasta la caída del Muro de Berlín; a la guerra de Bosnia, en general, se la lee como conflicto étnico o tribal, paradigma de la mayoría de conflictos de la década de los noventa.

Ambas lecturas facilitaron o impulsaron, indudablemente, los esfuerzos de la comunidad internacional en la consecución de la paz y la respuesta integral al desplazamiento. El conflicto colombiano y los desplazados colombianos están, según parece, huérfanos de una interpretación en términos de política global. Ésta es la primera de las soledades de los desplazados colombianos que vamos a explorar. Por desgracia, pareciera que la opinión pública internacional tiene todavía que mejorar su capacidad de percibir el desplazamiento, antes que nada, como un problema humanitario y de violación masiva de derechos.

Soluciones durables al desplazamiento y reconciliación nacional

Vamos ahora a explorar el papel que jugaron los desplazados y los refugiados en los procesos de reconciliación y reconstrucción en Guatemala y Bosnia, para tener un marco comparativo de su situación en Colombia.

La década de los ochenta representa años de incertidumbre para los refugiados guatemaltecos en México. El gobierno guatemalteco insistió muy pronto en la existencia de condiciones para el retorno y en que éste debía darse sin mayores garantías ni compromisos, de manera individualizada,

familia por familia. Sin embargo, gran parte de este gobierno seguía considerando a los refugiados como la retaguardia de la guerrilla.

El justificado recelo de los refugiados guatemaltecos convirtió lo que esperaban fuera un corto exilio en una espera de años en los campos mexicanos. En 1987, la visita de la esposa del primer presidente democrático guatemalteco de los ochenta, Vinicio Cerezo, a los campos de refugiados, hace prender en los desarraigados la idea del retorno. Sin embargo, hay una decisión incipiente pero muy fuerte de que el retorno debe ser organizado en condiciones de seguridad y dignidad, y de que tiene que incluir la reparación de los derechos vulnerados, incluido el acceso a la tierra.

Los refugiados, dispersos en decenas de campos, empiezan a organizarse, primero casi en la clandestinidad y después con el apoyo del ACNUR y del gobierno mexicano. Así se forman las Comisiones Permanentes, órgano representativo de casi la totalidad de los refugiados guatemaltecos reconocidos en México. Las Comisiones, con la mediación del ACNUR y de otras instancias, establecen contacto con el gobierno de Guatemala y, tras cinco años de arduas y a veces penosas negociaciones, el 8 de octubre de 1992 las Comisiones Permanentes y el Gobierno de Guatemala firman los Acuerdos para el Retorno.

Los acuerdos del 8 de octubre incluyen la regulación de los retornos de manera organizada y colectiva, en condiciones de seguridad y dignidad, garantías de derechos humanos, acompañamiento internacional y facilidades de acceso a la tierra, incluso para aquellos que no poseían ninguna. Estos acuerdos constituyen una conquista asombrosa de esta colectividad de refugiados, casi sin precedentes, y un hito en la historia de las soluciones durables al desarraigo. Los refugiados, de manera hartamente reveladora, impusieron incluso el *lenguaje* de los retornos:

“(...) el retorno colectivo y organizado tiene su diferencia (...), entonces ya no vamos a meternos allí a decir ‘bueno, aquí estoy’, ni que firmen la amnistía; nosotros no firmamos amnistía, porque firmar amnistía es hacerse acreedor de cosas que no ha hecho uno, cosas que no lo debe uno, al contrario a uno le deben (...) y quieren que vaya a firmar una cosa que no es bueno para nosotros. Nosotros no estamos de acuerdo a firmar eso, por eso es que nace el

retorno, aunque ellos lo manejan repatriación, allá en Guatemala lo manejan repatriación siempre algunos, hay algunos que ya no. Siempre en algunas reuniones que teníamos nosotros antes decían la repatriación o los repatriados; no, esto lo que manejamos nosotros no son repatriados, esto es retorno. Repatriados son los que vienen voluntariamente, porque nosotros no estamos regresando o no salimos voluntariamente de nuestro país sino fuimos víctimas de una masacre, entonces no tenemos porque venir así como repatriado, porque repatriado quiere decir que uno va a recuperar su patria que ha dejado abandonada voluntariamente, que se la vuelven a devolver y como que ya lo abandonó, entonces lo vuelve a pedir. Entonces no, nosotros es retorno porque legítimamente nos pertenece pues, nuestras tierras que dejamos y nuestra tierra es nuestra. Nosotros no la abandonamos porque quisimos sino que nos obligaron a abandonarla. Entonces la diferencia que se maneja, la repatriación individual es una, aquellos que van por parte del gobierno, sin condiciones ni nada, el retorno colectivo y organizado es basado en una negociación. Esa es la diferencia.”

Veamos ahora cómo los refugiados lograron tal nivel organizativo, para abordar después las aportaciones de su retorno al incipiente proceso de paz y reconciliación.

Existían condiciones claramente objetivas que facilitaron su organización, las cuales se debían a su situación de refugio en México –relativamente aislados de la inseguridad guatemalteca– y a la necesidad de una interlocución para canalizar la asistencia. Sin embargo, estos factores no agotan la explicación, pues había otras causas que estaban lejos de ser gratuitas o evidentes:

- ◆ Las oportunidades de educarse y la iniciativa de los refugiados de formar sus propios promotores de educación.
- ◆ La oportunidad de establecer una interlocución con el Estado, sana y relativamente libre de distorsiones, lo que, dicho sea de paso, honra al Gobierno mexicano.
- ◆ El compromiso irrenunciable del ACNUR, de la comunidad internacional y de las ONG mexicanas de trabajar por el fortalecimiento organizativo.

- ◆ El hecho de negarse a enterrar en el olvido los atropellos sufridos y de insistir en la memoria y la reparación.
- ◆ Finalmente, y de manera casi paradójica, el desarraigo de lo local y el hecho de tener que vivir juntos con guatemaltecos de otras lenguas y regiones, habiendo sufrido colectivamente una violación masiva de derechos fundamentales, reforzó o creó en ellos la identidad guatemalteca; la tierra arrasada y el refugio arrancó para siempre a estas personas de sus condiciones locales, insertándolas brutalmente y para siempre en la historia de Guatemala.

Repasemos ahora cómo incidieron los retornos organizados en el proceso de paz y en la reconciliación nacional, habida cuenta de que éstos empezaron en medio del conflicto armado, más de cuatro años antes de la firma de los acuerdos de paz.

Los primeros retornos, por lo menos hasta la firma de la paz en el año 1996, tuvieron que enfrentar condiciones extremadamente duras. Gran parte del Ejército seguía estigmatizando a los retornados como potenciales bases de apoyo de la guerrilla. Hubo que renegociar el acceso a la tierra original, en muchos casos en los que población afín al Ejército había sido reubicada allí; en efecto, en 1983 el Ejército emprendió una nada desdeñable labor organizadora y adoctrinadora con muchos de los que se quedaron en las zonas de expulsión o que fueron reubicados allí, fundando numerosos Polos de Desarrollo. En la mayoría de los casos, y a pesar de la gran tensión originada, se pudo llegar a compromisos con esta población. En general puede decirse que el retorno de los refugiados fue un factor muy positivo de avance en el proceso de paz, e incluso de cambio social, que puede resumirse en los siguientes puntos:

- ◆ El proceso de negociación entre refugiados y Gobierno aportó lecciones aprendidas a la negociación entre éste y los grupos guerrilleros. Enseñó que era posible el acercamiento entre agentes separados por años de enfrentamiento, crueldades y recelo, e incluso por el idioma y la cultura. Asimismo, el contenido concreto de los acuerdos del 8 de octubre sirvió como experiencia y modelo para los acuerdos sobre reasentamiento de

población desplazada internamente, en aspectos como el crédito para tierras, documentación, minas antipersonales, etcétera.

- ◆ Los refugiados, en lugar de esperar a la paz, ayudaron a construirla. El proceso de retorno necesitó de complicadas negociaciones y generación de confianza con población reubicada, percibida como cercana al Ejército. Asimismo, el retorno aceleró la desmilitarización de muchas zonas, al ser ésta una exigencia frecuente de los retornantes.
- ◆ Los retornados aportaron una enorme experiencia organizativa a las zonas de retorno, constituyéndose en agentes de cambio social. Hay que mencionar aquí el aporte de las organizaciones de mujeres, como Mamá Maquín, Ixmucané y Madre Tierra, a los cambios de las relaciones de género en la sociedad rural. Asimismo, los retornados constituyeron una lección de organización para otros grupos de la sociedad civil guatemalteca. El retorno estimuló la salida a la luz de las Comunidades de Población en Resistencia, que habían decidido años atrás no desplazarse y no alinearse en el conflicto, lo mismo que de sus reivindicaciones.
- ◆ Los retornados insistieron, con casi increíble tenacidad, en la dignidad del retorno y en dar a conocer al conjunto de la sociedad sus sufrimientos. Gran parte de la sociedad urbana guatemalteca conoció por primera vez el grado de horror de la guerra civil a través de los retornados, sus historias y sus reivindicaciones. De este modo, aunque modestamente, el retorno se convirtió en un factor de cohesión nacional y de acercamiento de las capas urbanas a la realidad rural.

Pasemos al conflicto bosnio y estudiemos cómo se le dio fin, cómo fue el proceso de reconciliación y qué papel jugaron en este proceso los desplazados y los refugiados.

En noviembre de 1995, y después de muchos titubeos, la comunidad internacional se cansó al fin de la matanza aparentemente interminable que estaba teniendo lugar en Bosnia; sentó, entonces, a serbios, musulmanes y croatas, estos dos últimos unidos en alianza política, a la mesa de negociaciones en Dayton. Tras varios días de discusiones ciertamente épicas y de

falsos finales, se firmaron los acuerdos de paz de Dayton, que no sólo trazaban la línea de alto el fuego entre las partes –congelando de hecho, con pocas excepciones, las líneas de frente–, sino que también creaban una fuerza de estabilización, dibujaban las líneas estructurales de la Bosnia unida y multiétnica, y abogaban por el retorno de los refugiados y los desplazados como piedra angular de la reconstrucción del país.

La Bosnia de antes de la guerra conformaba un mapa demográfico extremadamente complejo, donde, salvo algunas remotas zonas rurales, los tres grupos vivían mezclados en un mismo territorio. La limpieza étnica, objeto de la guerra, ocasionó que la población civil quedara, con unas pocas excepciones, cuando se firmó la paz, dividida territorialmente según líneas étnicas que coincidían con las líneas de frente. Cada grupo nacional habitaba, entonces, exclusivamente el territorio del país controlado por el ejército que étnicamente le correspondía. Este estado de cosas, juntamente con el recelo interétnico creado por la guerra, conduciría inevitablemente a que estas líneas se transformaran en fronteras internacionales, quedando Bosnia partida en Estados étnicamente homogéneos.

La comunidad internacional no podía permitirse, a mediano plazo, esta solución. Ello significaría lanzar el mensaje de que, al fin y al cabo, la guerra era un buen medio para que los fanáticos líderes nacionalistas pudieran crear Estados puros y homogéneos a su medida. Además se correría el riesgo de que, primero en Serbia, después en Macedonia, luego en Grecia y finalmente en toda Europa Oriental, estallaran conflictos, si cabe, todavía más violentos. Se necesitaba, por lo tanto, no sólo el retorno en general de los refugiados al país, sino también el retorno de todos los desarraigados a sus lugares originales para recomponer el complejo mosaico multiétnico, que era lo único que garantizaba la viabilidad de Bosnia como país.

Empezó, entonces, una tarea realmente ardua que trataré de resumir. En la comunidad internacional lo intentamos todo para animar los retornos durante dos o tres años: reconstruir las casas de manera masiva, premiar a los municipios que permitían el retorno de las minorías, o castigar con menos inversiones a los municipios cerrados. El dinero ciertamente no faltaba, dado que la tragedia de Bosnia estaba todavía fresca en la mentalidad de los

países donantes; sin embargo, todo fracasó por la misma complejidad de la situación y porque la reconciliación tiene sus tiempos propios, que no siempre marchan con el metrónomo de la comunidad internacional. En efecto, hacia 1999 el mapa demográfico de Bosnia seguía siendo en gran medida el de la partición étnica.

Las cosas empezaron a funcionar cuando nos dimos cuenta de lo siguiente: el principal obstáculo para los retornos, con mucha diferencia, era que las viviendas de los desplazados estaban ocupadas por los mismos desplazados del signo étnico contrario y que cada grupo étnico se escudaba en la necesidad de alojar a sus propios desplazados para impedir el retorno de los que percibían como enemigos.

Fue entonces cuando atacamos el problema desde un punto de vista legal, de restitución de derechos. La legislación que facilitaba el retorno de la propiedad fue simplificada y liberada de los impedimentos que todavía la lastraban. Cuando íbamos a visitar a un alcalde serbio, o musulmán, o croata, ya no le decíamos: usted tiene que permitir el retorno de las minorías porque la guerra fue horrible, y ahora usted tiene que ser bueno, y ésta es la única manera de reconciliar al país. Cambiamos el discurso. Ahora la posición era más fuerte: la guerra no anula el derecho a la propiedad de los desplazados, usted tiene que devolverles esas casas y no hay vuelta de hoja. Las personas desplazadas que ocupan las casas de otras, o bien serán ellas mismas capaces de retornar a sus propias casas, que liberarán los que están regresando a su propio municipio, o bien tienen derecho a ayuda humanitaria, pero no a ocupar una propiedad que no les pertenece.

La comunidad internacional siguió un largo y tortuoso camino intelectual para llegar a la conclusión de que nuestro deber principal era luchar por la restitución y la reparación de derechos. Quiero ahora señalar que este camino no fue utilitario y carente de principios, y que esta visión no es, como podría parecerlo, cínica y guiada por las necesidades de estabilidad regional. Por una parte, al adoptar un enfoque de derechos, corríamos el riesgo de que los retornados simplemente no quisieran vivir como minorías, por razones de seguridad, y vendieran sus casas recientemente recuperadas en su lugar de origen para regresar a estabilizar su desplazamiento con sus co-

rreligionarios, en un ambiente de mayor seguridad. Corrimos ese riesgo de manera consciente. Y por otra parte, sencillamente la gran mayoría de los que trabajamos allí en el terreno lo hacíamos impulsados por el ideal de la Bosnia multiétnica y de deslegitimar, de una vez por todas, el desplazamiento como herramienta de poder en Europa Oriental.

¿Qué ocurrió finalmente? Los desplazados empezaron realmente a retornar hacia el año 2000, primero hacia zonas rurales aisladas y después, muy poco a poco, hacia las ciudades, esta vez en gran medida por iniciativa propia y con mucho menos apoyo de la comunidad internacional que el que habían tenido en 1997. Ciertamente, los tiempos de la reconciliación fueron más largos que los de la memoria –y el bolsillo– de la comunidad internacional, pero se logró lo que habíamos ansiado durante tantos años: esos primeros retornos, apoyados finalmente por el acierto que tuvimos al emplear un enfoque de derechos, de restitución.

¿Qué lugar ocuparon los desplazados en estos retornos y en el proceso de reconciliación en general? En primer lugar, un papel pasivo: como hemos visto, el retorno de desplazados a lugares dominados por un grupo étnico diferente era la única manera de cambiar el mapa demográfico de Bosnia y de que el poder no se basara en líneas exclusivamente étnicas; por ello, la comunidad internacional puso todo su peso en los retornos minoritarios. Y en segundo lugar, un papel activo importantísimo. Los primeros retornos masivos exitosos no fueron aquellos diseñados y empujados por la comunidad internacional, sino los que fueron fruto de la propia organización de los desplazados, a menudo a través de sus antiguas comunidades locales.

Organizaciones multiétnicas, como la Coalición para el Retorno, conocían mejor que nadie qué retornos podrían ser exitosos en situaciones difíciles y podrían sembrar un germen de reconciliación y un mensaje de que el regreso, y por lo tanto la Bosnia multiétnica, era realmente posible. Asimismo, nadie más que ellos podía establecer los contactos necesarios con sus antiguos vecinos para empezar a limar asperezas y negociar los posibles retornos. A la comunidad internacional le empezó a ir mucho mejor cuando empezó a escuchar a estas organizaciones, a apoyar sus iniciativas sin meter demasiado las narices y a tejer vínculos de fortalecimiento estables. A fin de

cuentas, la Bosnia multiétnica la empezaron a construir ellos, con su organización y con su terquedad en negarse a dejar los despojos de la guerra en manos de aquellos que la iniciaron.

Las lecturas presentes o ausentes sobre el desplazamiento colombiano

Hemos hecho un repaso, ciertamente apresurado pero lo más exacto posible, de las diversas lecturas del fenómeno del desplazamiento en Guatemala y en Bosnia y del papel que la organización y los retornos jugaron en cada uno. Veamos ahora qué luces arrojan estos ejemplos sobre el desplazamiento colombiano. Hemos visto ya cómo la comunidad internacional –por las razones que sean– carece de una lectura del conflicto que permita situarlo en un marco más amplio y que, por lo tanto, movilice al máximo su potencial interés.

Repasaremos ahora algunos factores más locales, y más o menos objetivos, que hacen que en este momento no exista una lectura precisa, honesta y pública de las implicaciones del fenómeno del desplazamiento en la paz y en la reconstrucción nacional, así como del papel que los desplazados podrían jugar en ello.

En primer lugar, las relaciones del desplazamiento con el conflicto son diferentes a aquéllas que vimos en Guatemala y en Bosnia. A nadie se le oculta ya que el desplazamiento en Colombia es un arma de guerra y de dominación territorial, económica y social. Sin embargo, a nadie, o a casi nadie, se le desplaza por su identidad nacional o cultural, por su pertenencia a un grupo, por su religión, por el color de su piel o por la lengua que habla: en términos muy simples, al desplazado colombiano lo expulsan porque le tocó estar allí en el momento equivocado.

Es cierto que uno de los motivos es la percepción de connivencia con un grupo armado determinado, y que esto estigmatiza al desplazado como lo hizo en Guatemala; sin embargo, de nuevo esta percepción se debe más a la presencia de la persona en un determinado territorio y no a factores identitarios, a algo presente e inevitablemente ligado a la identidad de la persona, que lo acercaría a uno de los grupos armados. En este sentido, el desplazado

tiene menos valor político y cuenta menos para un eventual proceso de reconciliación nacional. De este modo vemos cómo, en una cruel paradoja, este primer factor de debilidad de lectura en el marco del conflicto, que debería situar al desplazado en una luz pública más neutral, lo invisibiliza todavía más o, en el mejor de los casos, lo convierte en un objeto humanitario.

En segundo lugar, estas condiciones debilitan también la organización de los desplazados y, por lo tanto, su visibilidad y su capacidad de influencia. Por una parte, de nuevo la falta de un factor identitario ligado al desplazamiento, tan fuerte como en Guatemala o en Bosnia, hace que un desplazado se reconozca menos en otro desplazado y dificulta la agrupación y el nacimiento de gérmenes de organización. Por otra parte, con frecuencia sí se encierra al desplazado en una lectura política, en una lectura de carácter estigmatizador en el marco del conflicto, en cuanto se empieza a organizar; la preocupante situación de seguridad de muchos líderes desplazados es otro factor de debilidad de la capacidad de organización.

En tercer lugar, por las razones que mencionábamos arriba, es decir, el hecho de que el desplazado sale porque estaba allí y no por ser quien es, hace que la significación de la expulsión y del lugar de la expulsión, en términos de poder y conflicto, sea mucho más intensa que la de la recepción y la del lugar de recepción.

En Bosnia, por ejemplo, el musulmán expulsado no sólo reforzaba con su ausencia el carácter puramente serbio o croata de su lugar de origen, sino que con su mera presencia cambiaba la demografía de su lugar de recepción, reforzando su carácter puramente musulmán; en México, la presencia y el agrupamiento de los refugiados en campos, en condiciones de seguridad, contribuyó también a su organización y a su visibilización.

El valor visibilizador y político, en términos relativos, de la llegada y de la salida está ligado también a un factor muy interesante: quién construye y dónde se construye el discurso mayoritario sobre el desplazamiento en Colombia. Es obvio que en la construcción de los discursos mayoritarios pesa mucho más la Colombia urbana que la Colombia rural; ahora bien, en gran medida el desplazamiento en Colombia es del campo a la ciudad. De modo

que quienes construyen este discurso mayoritario, es decir la sociedad urbana, perciben el desplazamiento como llegada y desamparo y al desplazado como objeto humanitario. Así, el desplazado es percibido sólo como el hombre, o la mujer, o el niño, con el rótulo colgado al cuello, entorpeciendo el tráfico en los semáforos. Quienes construyen este discurso mayoritario todavía no perciben la salida, la huida, el dejar atrás parientes, amigos, redes sociales, casa, terrenos y propiedades, porque todo ello ocurre en el campo. Esto refuerza, por desgracia, la visión del desplazado como objeto humanitario digno de ayuda, pero no como alguien que sufrió una violación masiva de los derechos humanos y que necesita protección de derechos, restitución y reparación.

Hemos visto algunos factores objetivos que, comparándolos con otros conflictos, contribuyen a la construcción –o a la obstrucción– de la visión del desplazamiento en Colombia y a que todavía no seamos capaces de ver con suficiente intensidad al desplazado como un factor de paz y de reconstrucción. En efecto, como señala un informe reciente de Médicos Sin Fronteras, la visión general del desplazado se reduce a dos miradas, igualmente nocivas:

1. El desplazado como objeto humanitario digno de asistencia, pero no de reparación de derechos.
2. El desplazado, sobre todo cuando se organiza, como aquel que tuvo que salir porque algo debió hacer, y que, en el fondo, se merece lo que le pasa.

¿Podemos aplicar a Colombia algunas lecciones aprendidas de los conflictos estudiados anteriormente?

Hemos visto algunos factores ciertamente objetivos, más allá del hecho obvio de que todavía estamos en guerra, que dificultan considerablemente la construcción de los mismos desplazados como sujeto social, de derechos, de reconciliación, y que refuerzan la visión de la terrible soledad del desplazado colombiano. Sin embargo, a pesar de las condiciones objetivas, en 1987 tampoco nadie en México creía que los refugiados pudieran llegar al nivel de organización y de interlocución que finalmente consiguieron; del mismo modo, en Bosnia tardamos mucho en darnos cuenta de que los desplazados no sólo eran un sujeto pasivo de la reconciliación, sino también un sujeto activo y, más aun, imprescindible.

De todos modos, la organización de los desplazados en Colombia tiene un nivel apreciable, aunque fragmentario, y hemos escogido aquí marcos comparativos casi modélicos que ponen un punto muy alto de comparación. Por lo tanto, en el ACNUR creemos que sí hay lecciones aprendidas, que enumeramos a continuación y que pueden resumirse en lo siguiente: nadie puede sustituir a los mismos desplazados organizados en su papel de constituirse a sí mismos no sólo en sujetos de soluciones, sino también en sujetos de paz, de reivindicación de los espacios humanitarios y de reconstrucción nacional: pero nosotros, comunidad internacional, así como la sociedad civil en toda su amplitud y el Estado colombiano, tenemos el deber de –como decimos en el ACNUR– ayudarlos a que se ayuden a ellos mismos.

1. *La calidad de la interlocución de los desplazados y su capacidad de constituirse en sujeto legítimo de reconstrucción nacional no dependen sólo de la existencia de factores objetivos que las faciliten, sino también de la calidad, intensidad y unidad de su organización.*

De nuevo, quiero resaltar aquí las condiciones objetivas en que nos encontramos: no estamos en un posconflicto sino en una situación de guerra, de fin incierto en el tiempo y la forma y con dificultades importantes para la organización y la interlocución con los desplazados. Sin embargo, a pesar de las facilidades que hubo en México para la organización de los guatemaltecos, éstos tuvieron que superar un nivel de estigmatización, en el fondo mucho más alto del que tienen los desplazados colombianos. Lo lograron con tesón y disciplina y con su insistencia en articular un discurso de neutralidad y de carácter humanitario de los retornos dentro del conflicto armado, pero de reivindicación activa y constructiva de la necesidad de la reparación y de la recuperación de la memoria histórica.

Estamos convencidos de que no fue sino la unidad y la calidad de la organización de los guatemaltecos lo que les facilitó no sólo retornar a sus tierras, sino también convertirse en factores creíbles de reconciliación, al mostrar a todo el país que se podía construir la paz en el corazón de la guerra.

La estigmatización o la alineación política de las organizaciones de desplazados, o de algunas de ellas, no es una fatalidad. En lugar de perdernos en disquisiciones, en el fondo inútiles, sobre este estigma, real o percibido,

haríamos mucho mejor en concentrar nuestros esfuerzos en apoyar organizaciones de desplazados fuertes, representativas, democráticas y articuladas, con participación de mujeres y jóvenes, y en hacer un trabajo de apoyo y fortalecimiento cada vez más profesional.

2. *El trabajo de fortalecimiento debe partir de la escucha de las necesidades e iniciativas de los mismos desplazados y del respeto de los tiempos y las particularidades locales y culturales.*

El conflicto bosnio nos enseñó que la reconciliación y el fortalecimiento organizativo tienen tiempos propios y que la comunidad internacional y las ONG tienen mucho más éxito cuando respetan estos tiempos que cuando intentan imponer los propios. En Guatemala, la identidad indígena, aunque de etnias diferentes, fue un factor esencial de la capacidad de organización de los refugiados: de la misma manera, la diversidad étnica de Colombia no tiene por qué ser un factor de desunión. La identidad negra o indígena es una buena base para que estas personas se articulen y se organicen, incluso como desplazados: debemos trabajar con lo que tenemos y aprovechar todas las potencialidades y todos los ejes organizativos —etnia, territorio, cultura, género—, en lugar de considerarlos como factores de división.

3. *No puede haber organización eficiente de desplazados sin que, ante todo, el Estado, la comunidad internacional y también la sociedad civil los empiencen a considerar como interlocutores legítimos.*

Las Comisiones Permanentes de refugiados guatemaltecos en México ganaron en legitimidad, representatividad y capacidad de interlocución a través de la confianza que el Gobierno mexicano, el ACNUR y el resto de instituciones depositamos en ellas; sin embargo, esto no fue una legitimidad regalada a los líderes con la interlocución, sino que ellos se la supieron ganar al hacerse imprescindibles por su poder de convocatoria, por el carácter representativo de sus organizaciones, por el distanciamiento con el conflicto y con los actores armados, y por la reivindicación del retorno como instrumento de creación de espacios humanitarios y desmilitarizados.

Quiero decir con esto que la labor de legitimación de líderes a través de la interlocución debe ir de la mano y retroalimentarse con un trabajo de fortalecimiento organizativo intenso, basado en una firme ética profesio-

nal, en la representatividad y en la democracia. No olvidemos que aquí no hay santos y que, algunas veces, las agencias de apoyo también caemos en el error de legitimarnos a nosotros mismos a través de la construcción de una interlocución apresurada, para salir en la foto con el líder de los desplazados, puesto que ellos tienen también un poder legitimador: eso no se vale.

4. *Es difícil pensar en una paz justa sin pensar en restitución de derechos y en reparación, muy especialmente en el tema de la tierra; y es muy difícil pensar en esto en Colombia sin que los desplazados organizados se conviertan en un sujeto poderoso y presente en los foros donde se tomen las decisiones.*

Vimos cómo tanto en Guatemala como en Bosnia, por una parte, el hecho de tomar en cuenta el tema de la reparación, el enfoque de derechos y, ante todo, el acceso a la tierra y a la propiedad fueron factores de reconciliación y de reconstrucción nacional. Y por la otra, vimos cómo la importancia dada a estos temas no se debió solamente a situaciones objetivas que acrecentaban su valor estratégico, sino también a la capacidad de interlocución, ordenada y organizada, de las asociaciones de refugiados y de desplazados ante las autoridades nacionales e internacionales.

Si somos realistas, reconoceremos cómo hemos visto que en Colombia el valor estratégico de estos factores no juega a favor de los desplazados. Miles y miles de hectáreas de tierra son abandonadas cada año por los desplazados a su suerte, o a la suerte de otras personas, y, sin embargo, hasta ahora los esfuerzos por crear un sistema eficiente de protección de bienes han sido poco más que testimoniales. El tema de la tierra es ciertamente grave, pero no es más que un ejemplo entre otros.

Es muy difícil pensar –no nos engañemos– en un enfoque de derechos y de reparación sin que los desplazados mismos sean capaces de visibilizar el problema, de organizar su reivindicación y de establecer una interlocución fuerte pero constructiva con el Estado. Por desgracia, en las negociaciones de paz la rehabilitación y la reparación van para quienes tienen la capacidad de hacer oír su voz en la mesa, es decir, para los protagonistas del conflicto, los actores armados, y no para los civiles que sufren con el conflicto, a no ser que éstos se doten constructivamente de esta capacidad.

Es quizá, sencillamente, una cuestión de hacer una apuesta. Difícilmente podremos escoger, los que estamos aquí, el momento y la manera como llegará la paz a Colombia. Pero sí podemos escoger entre la opción de esconder la cabeza bajo la tierra, como las avestruces, y la opción de dar a los desplazados la oportunidad de crearse una voz y de reivindicar y colaborar en una paz y una reconstrucción que reconozca y aplique su derecho a la reparación. La primera opción ciertamente es posible, y es incluso posible también que sea compatible con una paz más o menos estable, pero, eso sí, no con una paz justa.

Muchas gracias.

Bibliografía

Entrevista a Santiago Rojop, dirigente de las Comisiones Permanentes, citada en Camacho Nassar, Carlos; Aguilar Stwolinsky, Carla, *Memoria de la esperanza: el retorno de los refugiados guatemaltecos*, Programa de Apoyo Institucional a CEAR, Ciudad de Guatemala, 1997, pág. 97.

Corm, Georges, *L'Europe et l'Orient*, La Découverte, 2002.

Véase, por ejemplo, Gellner, Ernest, *Nations and Nationalism*, Cornell University Press, 1983.

González Bustelo, Mabel, “Desterrados: el desplazamiento forzado sigue aumentando en Colombia”, informe de MSF-España, disponible en <http://convergencia.uaemex.mx/rev27/27pdf/Mabel.pdf>.

Huntington, Samuel P., *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, Touchstone Books, 1998.

Véase, por ejemplo, el informe “Bosnia’s Refugee Logjam Breaks: Is the International Community Ready?”, International Crisis Group Balkans Report, núm. 95, 30 de mayo de 2000.

Worby, Paula, “Lessons Learned from UNHCR’s Involvement in the Guatemala Refugee Repatriation and Reintegration Programme (1987-1999)”, documento de evaluación apoyado por el ACNUR, pág. 5.

Desplazados por la violencia en el Perú: una cuestión de Estado

Rocío Paz

Asociación Pro Derechos Humanos, Perú

Responsable de Capacitación en Derechos Humanos

Como consecuencia de dos décadas de violencia, desintegración y marginación de grandes e importantes sectores de nuestro país, más de un millón de peruanos –cifra extraoficial– tuvieron que salir de manera abrupta de sus lugares de origen, buscando lo que ya no era posible en sus pueblos: vivir en paz, seguros y sin temor a la muerte.

El desplazamiento es un fenómeno para el que siguen sin estar preparados ni el Estado ni la sociedad; en efecto, no hemos tenido la capacidad de atender los grandes problemas generados por este drama humano, y quienes lo sufrieron han ido encontrando formas de atención, pero su situación es muy precaria en la actualidad.

Hemos presenciado una abierta ruptura entre el movimiento social y sus representaciones políticas y gremiales, expresada en los tres últimos presidentes, que, unos más que otros, lo único que han hecho es profundizar la grave crisis estructural que vive nuestro país, aumentando la pobreza, el debilitamiento de la institucionalidad democrática y la corrupción, caldo de cultivo de la violencia.

A pesar de que en nuestro país se han ido abriendo posibilidades para una transición hacia la democracia, con la conformación de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación y con la rearticulación de innumerables movimientos sociales que van dibujando un nuevo rostro del Perú, consideramos que el tema del desplazamiento como tal está quedando al margen y que no se ha logrado aún un tratamiento integral a las profundas secuelas generadas por la violencia política.

En la actualidad, muchos campesinos desplazados se han insertado definitivamente en los medios que los acogieron, algunos mantienen sus organizaciones, otros más se han mimetizado en otras organizaciones, y los que retornaron se reinsertaron en sus comunidades de origen o en comunidades aledañas.

Sobre tumbas y héroes anónimos

Las migraciones forzadas por razones de violencia surgieron con el estallido de la guerra. La población civil fue sujeta a estrategias de sometimiento militar y sus organizaciones sociales fueron consideradas una traba para el avance o la solución de la guerra. Desde el Estado se aplicó una estrategia contrainsurgente, que partía de anular los derechos democráticos de la población a través de los llamados Estados de Emergencia y llegaba hasta la abierta violación de los derechos humanos, mediante la agresión militar contra la población civil.

Por su parte, el grupo Sendero Luminoso pretendió imponer la dictadura del Partido sobre la sociedad, a través de la implantación de un régimen de terror, expresado en genocidios y asesinatos selectivos de civiles desarmados.

Al militarizarse el campo, los actores sociales fueron anulados y la base social –llámese comunidad campesina o nativa– se descompuso en dos grandes movimientos: la autodefensa y los desplazados. Estos últimos se desplegaron por todo el país, de tal manera que llegaron a constituir un fenómeno social que ha transformado la vida rural y que ha tenido un enorme impacto en los sectores urbanos.

Esta gran movilización social se dio de manera autónoma y expresó una ruptura más con las representaciones políticas y gremiales. Tal situación también tomó desprevenido al Estado, el cual no previó política de asistencia social o humanitaria alguna para cerca de medio millón de peruanos que súbitamente fueron privados de sus derechos y de su capital de trabajo. Por el contrario, las Iglesias y las organizaciones de derechos humanos acompañaron este proceso desde un comienzo: recibieron el impacto de este movimiento y tuvieron que asistirlo, tanto en el aspecto de defensa de los derechos humanos como en la canalización de ayuda humanitaria de emergencia.

Retorno e inserción

El fenómeno del desplazamiento presenta hoy dos características: la inserción y el retorno, dos procesos que se dan cotidianamente, de manera autónoma, a lo largo de esta década. De un lado, han sido cientos de miles los desplazados que, en contacto con sus familias o con agrupaciones de residentes, se han establecido en las ciudades y han generado múltiples formas de supervivencia. El retorno, por su parte, es un proceso que combina la voluntad de defender, con las armas, el acceso a propiedades comunales en los agrupamientos de desplazados rurales organizados. La autodefensa se combina con la producción e incluye retornos temporales a las comunidades. A propósito, son recientes los esfuerzos por hacer de éstas parte orgánica de estrategias militares, de organizaciones no gubernamentales o, últimamente, de asociaciones de desplazados.

El retorno –que compromete fundamentalmente a los desplazados rurales– plantea dos problemas esenciales: el de la seguridad y el de la necesidad de contar con capital de trabajo, tanto familiar como comunal, a los que hay que añadir la urgencia de asegurar ayuda de emergencia en las fases iniciales del proceso.

Las experiencias de retorno han sido exitosas cuando han tenido a la comunidad campesina como eje y se ha logrado un acuerdo entre los desplazados y los que se quedaron. La militarización del campo hace inevitable una fase de negociación con los mandos militares y con la Defensa Civil, y en ese marco –en el que se cuenta con la solidaridad de las iglesias y de las ONG– se han podido establecer condiciones adecuadas para el regreso de los desplazados a su tierra.

La inserción, por su parte, ha constituido la tendencia mayoritaria de la población desplazada que se encuentra en las grandes ciudades y estuvo determinada por la duración del conflicto. Las familias insertadas suelen participar de formas de supervivencia y de trabajo en el mercado laboral informal; muchas tienen lotes en asentamientos, aunque la mayoría vive alojada; la educación de los hijos y la asimilación de éstos a nuevos patrones culturales y a expectativas de consumo radicalmente diferentes a las de sus padres, e incluso la pérdida del idioma quechua entre los jóvenes, son

factores que hicieron que un importante contingente de desplazados haya optado finalmente por la inserción.

Otra historia –esta vez en la ciudad–, producto de una ruptura violenta con la que tenían en el campo, comenzó para cientos de miles de campesinos que se integraron a la ciudad sin derechos ni libertades. Sin embargo, el Estado, básicamente preocupado por lograr una salida militar al conflicto, se ha abstenido de atender esta catástrofe social. Así, pues, es necesario –tanto como en el caso del retorno– que este sector sea atendido, es decir, que se le preste apoyo, por ejemplo, en los esfuerzos de autoconstrucción de vivienda y de restitución de su capital de trabajo, arrebatado por las fuerzas de la guerra, y que se apliquen políticas de asistencia humanitaria, alimentaria y de salud que les permitan restablecerse de manera digna. Los desplazados, al decir de Carlos Ivan Degregori, reclaman “ciudadanía”, no piden limosnas, reclaman derechos y son productores que solicitan apoyo para restituir su capital.

Cuestión de Estado

Para encarar el problema de los desplazados es preciso partir del reconocimiento de que se trata de un problema nacional y de enorme importancia por su magnitud. Es necesario asumir que la guerra tiene un elevado costo social, no sólo por el número de muertos y por el doloroso cuadro humano compuesto de huérfanos, viudas y otros afectados, sino también por la destrucción de las fuerzas productivas, lo que obliga a que se establezcan programas de emergencia específicos para atender a las víctimas.

Es preciso, entonces, que se reconozca a este sector de peruanos su condición de desplazados y que, sobre esta base, se definan políticas para restituirles sus derechos y libertades perdidos. El Estado no puede abstenerse de atender este problema en todos sus aspectos.

En general, deben diseñarse y aplicarse programas de emergencia que atiendan las necesidades urgentes, en los que lo necesario no sea sacrificado en aras de cubrir lo urgente. Además, es fundamental que se construya un espacio de negociación con el Estado, desde el movimiento social, teniendo a los desplazados como protagonistas. Es fundamental reconstruir el agro

andino y nativo con un programa de mediano plazo. Lo mismo puede decirse de la educación: solamente en Huanta existen más de ochenta centros educativos que dejaron de funcionar, pues la infraestructura educativa fue destruida. La violencia de una década ha generado una promoción de analfabetas que es necesario atender. Sin embargo, lo destruido en veinte años no puede ser repuesto en uno o dos, por lo que es preciso implementar un programa de reconstrucción que demuestre, por una vez en quinientos años, que los más necesitados son la prioridad del país.

Las bases para el retorno

El retorno es un proceso que debe darse en el marco de una valoración de la situación. Debe, además, basarse en la decisión voluntaria de los afectados y tener como eje a la comunidad campesina. El acuerdo para retornar implica pasar de la dispersión a la centralización. Es un proceso de negociación y confrontación con las fuerzas de la militarización. Requiere, además, comprometer al Estado con la seguridad y la restitución del capital de trabajo de las comunidades, y procurar también el compromiso de la mayor cantidad de fuerzas democráticas, entre otras, federaciones, iglesias, ONG y medios de comunicación.

Los desplazados, una cuestión de Estado

Los alcances que tiene el fenómeno de la violencia son inimaginables y han derrumbado el frágil sistema estatal y social organizado en torno a la democracia representativa; por ende, no hay en este momento, ni en el Estado ni en la sociedad, fuerza democrática alguna capaz de evitar su actual configuración.

Los desplazados, como víctimas de este fenómeno, debemos ser reconocidos como población civil. Somos un problema social y hacemos parte de los grandes problemas nacionales. Por el número de afectados, hay una generación de jóvenes analfabetas, una generación de huérfanos, además de multitud de inválidos y viudas. Tenemos derechos reconocidos por la legislación internacional, así que el Estado peruano debe reconocernos.

Este movimiento, constituido por la población desplazada, demanda un programa de reconstrucción del agro y un plan de emergencia que atienda

sus necesidades urgentes. Se ha conformado ya la Comisión de la Verdad y la Reconciliación. Ahora, el Estado tiene la palabra: así, pues, su tarea, hoy, es incorporar a las diversas políticas estatales la atención prioritaria a la población afectada por la violencia política.

Los desplazados se organizan

Un punto esencial para entender el desplazamiento es reconocer que se ha desarrollado como un movimiento autónomo. Al igual que otros grandes movimientos sociales de la década de los años ochenta, la organización de la población desplazada se ha hecho al margen y sin representación política o gremial.

Los desplazados se dispersan y arriban a las grandes ciudades, donde son acogidos por sus familiares y por las Asociaciones de Residentes. Desde ahí, implementan estrategias de supervivencia, de retorno o de inserción. Esta oleada social fortalece y democratiza estas instituciones de migrantes, que hacen presencia afirmando sus manifestaciones culturales, llegando, por ejemplo, a organizar un multitudinario carnaval, o plantando una yunza, nada menos que en el aristocrático Acho.

En el campo, los desplazados se organizan para la resistencia y para la defensa de su territorio. Combinan la autodefensa armada con la producción. En zonas de guerra existen agrupamientos comunales en torno a una comunidad madre, hay comunidades alojadas en otras, y los distritos y algunas provincias rurales agrupan a miles de desplazados. Aquí, el retorno es una batalla cotidiana.

La organización gremial de los desplazados en asociaciones fue muy importante en la década de los ochenta y los noventa, en los niveles provinciales como Huanta, Ayacucho, Ica y Huancayo, y la experiencia de ASFADDEL, en Lima. Los desplazados se organizaron en agrupamientos territoriales en torno a la autodefensa, fundamentalmente en las áreas rurales; ésta es otra forma de organización.

El agrupamiento gremial de los desplazados como grupo o movimiento social que busca ser reconocido como tal, con intereses particulares y que ha logrado niveles iniciales de negociación con el Estado, tiene las siguientes

características: surge al margen de las organizaciones gremiales y su esfuerzo por articularse a los gremios campesinos es aún a contracorriente; está liderado por una dirigencia joven, sin experiencia, y su nivel de conciencia es fundamentalmente asistencialista; no tiene aún un encuadramiento programático; y ha hecho grandes esfuerzos por articularse nacionalmente. En este último punto, es preciso señalar que los esfuerzos trascienden, obviamente, la formalidad de un evento o de una publicación, y han estado orientados a construir un escenario que comprometa a las familias, las organizaciones de residentes, la población rural de desplazados y las asociaciones. En este proceso, el apoyo de las ONG y de las Iglesias ha sido muy importante.

En la actualidad, la organización de los desplazados está muy debilitada, e incluso ha desaparecido en algunos casos, pasando a ser parte de las organizaciones sociales ya existentes en cada lugar –fundamentalmente de las que tienen que ver con la supervivencia– o de los espacios de concertación para el desarrollo. Son muchas las secuelas de la violencia política, nos queda mucho por hacer. El Estado, la sociedad civil, las ONG y la cooperación internacional deben proponer soluciones a los problemas de requisitoria de inocentes, precariedad y extrema pobreza en que viven las familias desplazadas, las viudas y los huérfanos, lo mismo que a los relacionados con las secuelas psicológicas de la violencia.

