

“Incongruencias y dificultades en las respuestas de Política Pública frente a los procesos de desplazamiento interno en Colombia”

*Edgar Varela Barrios*⁵³

⁵³ Licenciado en Filosofía-Humanidades y Magister en Historia Andina de la Universidad del Valle. Profesor titular, Facultad de Ciencias de la Administración, Universidad del Valle. Actualmente dirige los Posgrados en Administración Pública. Es Coordinador del grupo de investigación “Gestión y Políticas Públicas” de la Universidad del Valle y Par Evaluador de COLCIENCIAS en el área de Ciencias Políticas. Su principal campo de trabajo docente e investigativo son las teorías organizacionales y su articulación con las Políticas Públicas. Ha publicado los siguientes libros: “La globalización y el declive de la soberanía estatal” (2000); “Reestructuración de los gobiernos locales-la experiencia de Armenia” (coautor y compilador, 1999); “Desafíos del interés público-identidades y diferencia entre lo público y lo privado” (1998); “Globalización y Gestión del desarrollo organizacional-perspectivas latinoamericanas” (Coautor y compilador, 1996); “Crisis de la civilidad en Colombia” (1995); “La cultura de la violencia en Colombia durante el siglo XIX” (1990); y “Derechos humanos y modernidad” (Coautor y compilador, 1989). Ha sido ponente y conferencista en eventos académicos en los Estados Unidos, México, Guatemala, Venezuela, República Dominicana, Argentina, España y Portugal.

INTRODUCCION

Uno de los más graves dramas humanitarios que afronta la sociedad colombiana, a partir de la recurrencia y profundización del conflicto armado interno, es la generalización, tanto en cobertura como en extensión nacional, de los fenómenos de desplazamiento masivo forzoso. Los expertos coinciden, en general, en señalar que las dinámicas migratorias promovidas por causas violentas, se catapultaron a partir de los años 1984-1985; en donde la articulación entre los fenómenos de narcotráfico y la transfiguración del proyecto político-militar de las organizaciones insurgentes; con la consiguiente aparición de su respuesta en términos del esquema de acción paramilitar, influyeron para darle a este fenómeno una dimensión de primera línea en cuanto a la agenda de política pública en el país.

Sin embargo, una respuesta institucional al fenómeno del desplazamiento forzoso demoró casi una década. Sólo en los años 94-95 el Gobierno Nacional a partir de documentos "CONPES", que constituyen directivas de política pública en el nivel central, identificó las características generales del fenómeno y posteriormente elaboró algunas pautas de respuesta en términos de política pública, principalmente consignadas en la Ley 387 del 18 de julio de 1997. Diversos analistas y los propios organismos internacionales de Naciones Unidas han señalado que,

no obstante esta Ley y los documentos Conpes en los que ésta se basó, hay una distancia muy grande entre la retórica, los compromisos formales, y la respuesta real del Estado. De tal manera que en los años subsiguientes el proceso de migración forzosa no ha hecho otra cosa que agravarse, hasta colocar a Colombia como el tercer o cuarto país, que a escala mundial, evidencia la descomposición del tejido social a partir del desplazamiento forzado de centenares de miles de personas, año a año.

En este artículo me propongo abordar esta temática, específicamente registrando las dinámicas del desplazamiento forzoso, sus lógicas constitutivas, las iniciativas provenientes de la comunidad internacional, de organizaciones no gubernamentales y de actores sociales regionales y locales, que en la práctica han configurado un esquema de respuesta que aunque insuficiente, es de lejos, mucho más consistente y dinámico que la propia política pública del Estado Nación.

De tal manera que en este texto pretendo mostrar como en éste como muchos otros campos el Estado Nación reacciona tardíamente a las demandas sociales; sus respuestas de política pública son reactivas y en general solamente se apela a una retórica que pretende un apego a los requerimientos de la comunidad internacional y no a una expresa voluntad de solución política del problema.

Para ello analizaré, en primer lugar, las características generales de los procesos migratorios; en segundo lugar, describiré la manera como se han dinamizado los procesos de desplazamiento forzoso; en tercer lugar, ilustraré respuestas provenientes de sectores diferentes al del Estado Nación central a este problema; y en cuarto lugar, haré un suscito balance de la política pública estatal, de sus limitaciones y de las alternativas para elaborar un diseño institucional que sea capaz de afrontar las dramáticas dimensiones del fenómeno.

LAS LOGICAS EXPLICATIVAS DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS CONTEMPORANEOS

Los flujos migratorios, sean voluntarios o involuntarios, han acompañado la historia de la humanidad desde el alba de los tiempos. Pero, en general, una vez ocurrió la sedentarización de las civilizaciones, la mayor parte de las poblaciones nacía, vivía y moría en un terruño determinado. Los movimientos migrantes en las sociedades tradicionales correspondían a grupos de mercaderes y funcionarios estatales, o se derivaban de expediciones militares de saqueo y conquista.

Con la modernidad, con la irrupción del capitalismo a escala planetaria, esta lógica de sedentarización de las poblaciones en torno a la vida rural y a la propiedad sobre la tierra se ha modificado vertiginosamente. Ya en el siglo XIX los economistas políticos clásicos, entre ellos Carlos Marx, describieron la acumulación originaria del capital como un proceso a través del cual se presentó la industrialización y la configuración de estructuras productivas de mercado en vasta escala; y, de otro lado, se combinó con la movilidad de una nueva fuerza laboral, la clase obrera industrial o agroindustrial, que provino esencialmente de la descomposición del campesinado; lo cual implicó el arrojamiento, el extrañamiento muchas veces violento o propulsado desde políticas públicas coercitivas, de comunidades rurales enteras, de la propiedad comunal sobre sus aldeas y sus tierras ejidales, para dar lugar a la concentración urbana y a la disposición de la fuerza de trabajo³⁴.

La modernización capitalista rompió con las certidumbres que ataban las comunidades a las territorialidades. Las lógicas de subsistencia variaron, una vez universalizada y afianzada la economía de mercado. Y ello obligó a una gran movilidad de la fuerza de trabajo, generalmente a través de proce-

³⁴ Véase al respecto el reciente libro del profesor canadiense Omar Aktouf "La stratégie de l'autruche. Post-mondialisation, management, et rationalité économique", Quebec: Ed. Écosociété, 2002. También puede referirse sobre este proceso el trabajo de Benjamin Coriat "El taller y el robot. Ensayos sobre el fordismo y la producción en masa en la era de la electrónica", Ed. Siglo Veintiuno, 3a. Edición, Madrid, 1996.

tos migratorios de la población joven que no encontraba espacios en el mundo laboral en los países industrializados. Es así como Europa fue un exportador neto de fuerza de trabajo humana hacia otros continentes, principalmente las Américas, a lo largo del siglo XIX y las primeras décadas del siglo pasado.

En el plano interno, en América Latina igualmente se dieron procesos de movilización de las poblaciones desde las zonas rurales hacia los centros urbanos. Específicamente en Colombia la modernización hacia adentro promovida por la CEPAL en los años 40-50 del siglo XX, las dinámicas de movilización institucional del aparato público estatal, y el afianzamiento de la inversión extranjera de capitales en sectores diversos de la economía, más allá de la anterior lógica del enclave, propulsaron este fenómeno. Fue así como Colombia se convirtió en un país de ciudades, que en espacio de 40 años invirtió las lógicas piramidales de la población. Así, a finales de la década de los 60 más del 65% de la población habitaba en cascos urbanos o en grandes conurbaciones. Hoy en día este fenómeno es mucho más manifiesto y alrededor del 73% de la población colombiana habita o trata de sobrevivir en las zonas urbanas.

Lo anterior podríamos explicarnos simplemente en términos de la globalización económica del capitalismo productor de mercancías. Sin embargo, en esta ponencia, quiero referirme a un caso específico del fenómeno mi-

gratorio cual es el desplazamiento forzoso. En Colombia las lógicas de desplazamiento y de migración poblacional, al menos desde finales de los años 40 han estado atadas indisolublemente a conflictos armados, a guerras irregulares, a retaliaciones y disputas por los derechos de propiedad y por la distribución de la riqueza, fundamentalmente en zonas rurales claves.

En los años 50 la violencia política liberal conservadora generó fenómenos significativos de desplazamiento desde las zonas cafeteras que concentraban el proceso de acumulación originario de capital, en áreas del Tolima, Huila, el antiguo Caldas, el sur de Antioquia, Cundinamarca, los Santanderes; y desde la economía de producción agropecuaria extensiva de los Llanos Orientales que igualmente fue también un escenario significativo de dicho conflicto irregular. Los desplazamientos forzosos de pobladores como resultado de la guerra de guerrillas, de las actuaciones de las bandas de sicarios conservadores denominados "pájaros", la politización de organismos de inteligencia y de las fuerzas policiales del aparato del Estado signadas por su fidelidad al régimen confesional nacional conservador que en ese entonces hegemonizó la política, propulsaron formidables desplazamientos de pobladores hacia los centros urbanos. De este modo, las dinámicas económicas de modernización e industrialización, lograron un escenario propicio de abaratamiento de la fuerza de trabajo, con la generación del

denominado por Marx "ejército industrial de reserva", en los comienzos de la década de los 60 del siglo pasado.

En Colombia desde el asesinato de Jorge Eliécer Gaitán en 1948, se ha presentado una violencia con una larga lógica de continuidad, pero a su vez, alternativamente con diferenciación y discontinuidades. El conflicto que arranca en los años 60 aparece signado por la disputa entre el capitalismo y el socialismo a nivel mundial; es la época en que se presenta la eclosión de numerosos grupos insurgentes a lo largo y ancho de América Latina, que pretenden emular el ejemplo victorioso de la Revolución Cubana de 1959.

En buena parte de América Latina, dos décadas después, el experimento revolucionario había sido sofocado: en algunos casos la asunción de metodologías de terrorismo urbano facilitó la liquidación de dichos movimientos y al mismo tiempo catapultó el autoritarismo militar de extrema derecha, particularmente en los países del Cono Sur del Continente y en el Brasil; y en otros, el escaso arraigo de dichos movimientos insurgentes permitió finiquitarlos mediante mecanismos de negociación, rendición o de autocrítica de las propias facciones insurgentes que prefirieron continuar su lucha política por el camino democrático y civilista.

Colombia fue un caso excepcional y lo sigue siendo. Los grupos insurgentes creados en la década de los 60, las FARC, el Ejército de Liberación Nacional, y el EPL, salvo este último que se disolvió en un proceso de ne-

gociación política hace algunos años, han continuado su accionar y son junto con algunas guerrillas africanas, los movimientos insurgentes de más larga duración o capacidad de subsistencia en la historia contemporánea. Es de advertir que estas guerrillas revolucionarias no han tenido una evolución lineal y ascendente. Por el contrario, a lo largo de los años 60 y 70 fueron fenómenos relativamente marginales y excéntricos, derivados más bien de lo que algunos autores denominaron "colonización armada". En efecto, ubicados en las márgenes de la sociedad, en aisladas regiones selváticas o de reciente colonización, con una escasa presencia del Estado, subsistieron sin amplificar su radio de acción y su militancia durante estas décadas.

Sin embargo, desde los años 80 se presentó una modificación sustancial del peso específico de los movimientos insurgentes en Colombia. Podríamos señalar que ello derivó, de un lado, de una definición política de sus cúpulas, especialmente de las FARC que decidieron elaborar estrategias de amplificación de su radio de acción, sus modalidades de actuación, así como de sus objetivos políticos y militares; y de otro lado por la aparición del fenómeno del narcotráfico. Colombia en los años 80 se convierte en el principal exportador, procesador y productor de drogas narcóticas dirigidas especialmente hacia el mercado norteamericano y de Europa occidental. No es éste el lugar para hacer una detallada cró-

nica de dicho fenómeno; solamente quiero destacarlo porque nos permite explicar una de las causas del ascenso y el mayor peso específico de los grupos insurgentes, sobre la base de una ambivalente y compleja relación de retaliación y colusión entre estos movimientos, y grupos de empresarios criminales dedicados a la comercialización de las drogas ilegales.

Como es conocido por todos, este fenómeno puede ser entendido como otra forma paralela de acumulación originaria de capital, en este caso con orígenes y metodologías criminales. Este negocio, aunque tuvo base urbana, se desarrolló por razones fáciles de entender en términos de elusión o evitamiento de la persecución y control de las autoridades públicas, en las zonas excéntricas ya mencionadas donde tenían asiento histórico los grupos insurgentes. Hoy entendemos, visto retrospectivamente este proceso, que el desarrollo de la economía narcoexportadora generó una riqueza en dichas áreas, de la cual mediante mecanismos de presión militar coactiva o a través de alianzas de carácter político, los grupos insurgentes terminaron beneficiándose y recibiendo financiación directa e indirecta del negocio de la droga.

Ello a la par con la ya mencionada modificación de sus estrategias de lucha, principalmente mediante la adopción de mecanismos de extorsión o exacción de recursos provenientes de las sociedades civiles de las regiones, incluyendo no sólo a ricos mercaderes o a grandes terratenientes, sino en general al grueso de la población que debería mediante el boleteo, la extorsión, la vacuna, el secuestro cada vez más indiscriminado, etc., contribuir a la financiación del aparato militar de los grupos insurgentes y a una nueva lógica de dominio territorial con lo cual dichos grupos se convirtieron en muchos ámbitos de la vida colombiana en verdaderos paraestados.

Este fenómeno se complicó por la aparición del denominado "paramilitarismo". En sus inicios se evidenció este mecanismo de "autodefensa" principalmente promovido por grupos de narcotraficantes⁵⁵. De forma más compleja y amplificada al final de los años 80 grupos de señores de la tierra, grandes comerciantes y aún sectores de capas medias en pequeñas poblaciones, en diversas zonas rurales o incluso en capitales departamentales, consideraron una alternativa viable para evitar la presión y el control militar, político y económico de los grupos

⁵⁵ Recuérdese que la primera organización paramilitar formalmente constituida fue el denominado "Muerte a Secuestradores" (MAS), creado por una coalición de narcotraficantes del Valle del Cauca, Antioquia y Cundinamarca, a comienzos de la década de los 80 para responder al secuestro de la hija de una prominente familia del Cartel de Medellín, la familia Ochoa Vásquez, por parte del entonces movimiento guerrillero M-19

insurgentes, el financiar y promover la creación de los llamados grupos paramilitares⁵⁶.

Aunque abismalmente diferenciados por sus ideologías y considerados entre sí enemigos antagónicos, resalta para cualquier observador, que los grupos paramilitares y las guerrillas de extrema izquierda terminaron compartiendo buena parte de las metodologías y formas de accionar. De tal manera la lógica de la retaliación se basó cada vez más en la lucha por el control territorial, la expulsión de segmentos significativos de la población, antes que en la priorización de enfrentamientos militares propiamente tales⁵⁷.

Los anteriores elementos del conflicto estructural colombiano, desde comienzos de los años 90 del siglo pasado, a la fecha, han catalizado el proceso de amedrantamiento, expulsión violenta, mediante la amenaza del uso de la fuerza, de numerosos pobladores de las zonas en disputa. Esta es la clave principal que explica la amplificación y el carácter dramático que hoy reviste, a nivel humanitario en Colombia, el drama del desplazamiento forzoso.

En efecto, la criminalidad política de distinto matiz ideológico, viene utilizando preferencialmente el método de amedrantar, y someter a la población, sobre la base de una lógica que raya con la paranoia, en términos de la desconfianza. En este orden de ideas, se considera que todo aquel que no sea incondicional de determinada facción armada es un enemigo; y aún incluso dentro de sus propias filas o dentro de las gentes alinadas como suyas, existe una lógica terrorífica de retaliación basada en la sospecha. Cualquier indicio de vacilación, o cualquier duda de las comandancias de estas organizaciones respecto a la fidelidad de sus reclutas pagados o de las poblaciones sometidas, da inicio a masacres, a lógicas de exterminio, y finalmente a la expulsión y al éxodo masivo de pobladores.

En qué se identifican las lógicas del desplazamiento forzado por causas violentas, respecto de las dinámicas de mercantilización de la fuerza de trabajo que he mencionado anteriormente?. Podría afirmarse que la relación entre la política y la economía en los procesos de desplazamiento forzado violento tienen que ver, en el caso

⁵⁶ Véase al respecto la narración autobiográfica del principal dirigente de estos grupos de extrema derecha, Carlos Castaño "Mi confesión", Bogotá, 2001.

⁵⁷ Esta característica no es exclusivamente colombiana; se ha presentado en numerosos conflictos bélicos posteriores a la finalización de la Guerra Fría en la antigua Yugoslavia, en territorios de la antigua Unión Soviética, en Afganistán, Kurdistán, y en numerosos países del África ecuatorial. Una teorización bastante sugerente sobre la naturaleza de esta nueva lógica político-militar de la insurgencia y la contra insurgencia se encuentra en el excelente trabajo de la investigadora británica Mary Kaldor "Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global", Kriterion Tus Quets Editores, España, 2001.

colombiano, aún desde los lejanos años de la violencia interpartidista Liberal Conservadora de los 50, con el redibujamiento del mapamuestrario de la propiedad rural. En épocas más recientes, numerosos analistas en cuestiones agrarias han afirmado que la avanzada de los señores de la tierra, articulados a los negocios del narcotráfico, han configurado, en su conjunto, una verdadera contrarrevolución agraria.

En efecto, la mayoría de las nuevas fronteras de colonización, zonas de propiedad comunal, baldíos, o aún propiedades rurales de corte tradicional, han sido traspasadas, a partir de las lógicas de desplazamiento. Las amenazas contra ricos propietarios, campesinos medios, etc., finiquitaron la huida de éstos y la transferencia por precios irrisorios de sus propiedades, o cuando no, el simple abandono de sus bienes, y la posterior usurpación de los mismos por los distintos actores armados, incluyendo en esta última lógica a las propias comandancias de las guerrillas extremo izquierdistas colombianas.

De otro lado, una dinámica de las lógicas poblamiento-despoblamiento involucradas en los procesos migratorios más recientes que tienen que ver con el narcotráfico, se han dado en relación con la expansión de los cultivos ilícitos. Estos se encontraban, en general, en los años 70-80's en Perú y Bolivia. La exitosa política patrocinada por la DEA de erradicación de cultivos hizo que éstos se transfiriesen ha-

cia el suelo colombiano, especialmente en áreas de ladera, zonas de páramo y alta montaña; y, principalmente, en extensas llanuras y selvas tropicales colombianas en regiones tan diversas como el Catatumbo, la Motilonía, el Magdalena Medio, el Pacífico, el Cauca, Nariño y Putumayo estos últimos Departamentos constituyen el área que gira en torno al macizo colombiano, orografía de la que se desprenden buena parte de los recursos fluviales de los valles interiores colombianos; en mayor medida de las extensas regiones de la Amazonía y Orinoquía.

En el caso del narcotráfico como lógica de expansión de cultivos que sirven de base para el procesamiento de drogas alucinógenas como la coca y la amapola, se dieron procesos migratorios inversos. Una suerte de contratendencia de las lógicas dominantes de expulsión de la población de los sectores rurales hacia las grandes ciudades. En efecto, el proceso económico protoagroindustrial del cultivo y procesamiento de drogas requiere abundante fuerza de trabajo, de tal manera que muchos cosecheros, "machos solos", población semiproletaria y lumpenizada, emigró desde las barriadas y tugurios de las grandes ciudades o desde otras áreas intermedias, hacia el sur del país. Allí donde se conformaron enclaves de producción y procesamiento, bajo la "protección", tutela o simplemente bajo la lógica explotatoria de las distintas organizaciones armadas que de esa manera, como ya lo mencioné, lograron encontrar una

fueron prácticamente inagotable de recursos para la guerra.

CARACTERÍSTICAS GENERICAS DEL DESPLAZAMIENTO FORZOSO

Pocos grupos humanos adquieren un nivel tan grande de vulnerabilidad como la población desplazada. En su mayoría son personas vinculadas a labores económicas rurales, fundamentalmente en contextos de producción agraria de tipo precapitalista o tradicional, en economías campesinas de relativo nivel de autosubsistencia y con una débil articulación al mercado de bienes transables y a lógicas de acumulación de capital. Por lo tanto, estas poblaciones no tienen la capacidad que en términos clásicos permitió que las migraciones rurales en los procesos de industrialización capitalista pudiesen articularse o ser absorbidas por las lógicas de la industrialización.

Escasamente alfabetizados o muchas veces en condiciones de analfabetismo real o protofuncional, descontextualizados respecto del horizonte de la vida urbana, la mayor parte de los nuevos desplazados, van a engrosar los cinturones de miseria y los ghettos urbanos que han explotado no sólo en las grandes capitales como Bogotá, Medellín, Cali⁵⁸, sino también en numerosas ciudades intermedias que se convierten en receptoras netas de esta huída masiva. Capitales provinciales como Florencia en Caquetá, Neiva en el Huila, Popayán en el Cauca, Montería, Sincelejo, Valledupar en áreas de la Costa Atlántica o Villavieja en los Llanos Orientales son una evidencia de lo aquí señalado.

Dada esta condición de indefensión o de incapacidad de sostenimiento propio, la población desplazada adquiere características semejantes a los pobladores que son removidos de su terruño por desastres naturales, tales

⁵⁸ "El Instituto de la Universidad del Valle CISALVA corrobora la tendencia a un ascenso en la criminalidad violenta en la ciudad. En efecto, en los últimos tres años los incrementos han oscilado entre el 4.7, y el 8.1%, manifestando una tendencia relativamente estable. Comparativamente a la tasa mundial que es de 12.5 por cada 100000 habitantes, la caleña, entre 100 y 110, es bastante elevada. Adicionalmente, el estudio muestra como el grueso de las conductas violentas homicidas son cometidas con armas de fuego 86%; la mayor parte de las víctimas son hombres (93%); el grueso de las víctimas tenían entre 15 y 44 años (88%). En cuanto a las causalidades establecidas aunque en muchos casos ello es muy difícil de procesar, una significativa porción corresponde a vendettas entre criminales, especialmente pandillas, venganzas entre pandillas, atracos y violencia contra los derechos de propiedad que involucran muertes o heridos graves y adicionalmente sicariato, específicamente aquel que proviene del narcotráfico. No es despreciable el porcentaje que corresponde a violencia conyugal, violencia intrafamiliar que ronda en alrededor del 3-4%. Véase Al respecto: Victoria Eugenia Espitia, Rafael Espinoza, María Isabel Gutierrez, "Sistema de vigilancia de muertes violentas y accidentales en Cali. Informe de homicidios ocurridos", Cali: CISALVA, 2002.

como avalanchas, movimientos telúricos o sequías prolongadas. Es decir, siendo una población en indefensión casi absoluta con pocas capacidades de sobrevivencia, terminan dependiendo altamente de la asistencia estatal o de la ayuda internacional.

Como la afirma el profesor Marco Romero:

“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 del desplazamiento no es, pues, una situación transitoria sino que es vivido como una condición social cais permanente. La ciudadanía supone además de deberes y derechos 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 este tipo de ciudadanía sobre todo entre quienes provienen de las zonas de colonización más o menos recientes”⁵⁹.

Resulta pertinente aquí describir en sus rasgos generales las características socioeconómicas y socioculturales de los grupos desplazados. En primer lugar, la que preferentemente analizamos en este documento y que ha concitado la atención de la comunidad internacional y de los expertos tiene relación con el desplazamiento forzado promovidos por conflictos de tipo político, protopolítico, retealeaciones en la lógica de una economía política del control territorial por parte de organizaciones y actores armados en el marco de una territorialidad estatal, debilitada.

Este fenómeno igualmente puede darse aunque no es el caso colombiano, como resultado de guerras o confrontaciones bélicas abiertas o irregulares entre países. Es el caso de los desplazamientos forzados comunes a muchas áreas del Africa ecuatorial, de la antigua Yugoslavia o de regiones del Medio Oriente tales como Afganistán, Irak y Turqua. De otro lado, un desplazamiento forzado que resulta de condiciones de insostenibilidad de la subsistencia de la población migrante por causas económicas, catástrofes naturales, hambrunas, sequías, etc. El término forzoso resulta aquí igualmente pertinente para describir condiciones coactivas de carácter natural o

⁵⁹ Cfr. Marco Romero, en la compilación “Destierro y desarraigos, memorias del II Seminario Internacional de Desplazamiento, implicaciones y retos para la gobernabilidad, la democracia y los derechos humanos”. CODHES y Organización Internacional para las Migraciones, Bogotá-Colombia, 4-6 de septiembre de 2002, página 203.

social que impelen a los pobladores a emigrar de sus territorios de origen o de residencia, y a desplazarse hacia otras zonas de mayor capacidad de sostenibilidad o que ellos esperan tengan estas características.

En este último caso existe una línea ténue o una frontera a veces muy difícil de precisar cuando los fenómenos migratorios, propios a la dinámica del capitalismo, configuran fuerzas centrifugas y centripetas de movilización de la población. Por ejemplo, un sector significativo de los colombianos que migra hacia el exterior de manera incesante hace unos 15 años no son estrictamente desplazados forzosos. No pueden ser cobijados en ninguna de las categorías aquí mencionadas. Sin embargo, o son desempleados que agobiados por el desempleo estructural y la falta de oportunidades deciden emigrar muchas veces ilegalmente a los países del primer mundo, a Norteamérica y Europa occidental preferencialmente; no responden a sectores profesionales que aunque tienen

ocupación o posibilidades de desarrollo personal y familiar en Colombia, consideran como una alternativa viable de mejoramiento de su calidad de vida la emigración hacia otras latitudes.

Aquí se trata de migraciones económicas resultado de un cálculo racional diferenciador entre las condiciones de posibilidad de un autoperceptiblemente nivel adecuado de existencia a nivel de la territorialidad nacional, respecto a dinámicas de inserción que son valoradas positivamente por los migrantes. Este por supuesto es un fenómeno que se ha magnificado con la globalización económica y social; por supuesto también por la globalización cultural. Elites de empresarios, artistas, deportistas, profesionales altamente calificados, jóvenes recién egresados de colegios y universidades provenientes de clases medias y altas son los reclutas de este nuevo tipo de movilidad social y de migración internacional⁶⁰.

⁶⁰ Al respecto Jorge Rojas Rodríguez, en su artículo "Una sociedad en medio del colapso" afirma: "el desplazamiento afecta cada vez más sectores sociales; primero, campesinos y colonos, después, indígenas y afrodescendientes, y ahora, funcionarios públicos y pobladores urbanos. Los últimos 18 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: el desplazamiento tradicional y sostenido de campesinos, colonos, ganaderos, asendados y líderes sociales se suman ahora a los desplazamientos masivos y sistemáticos de funcionarios públicos, que incluyen Alcaldes, Concejales, Diputados, Jueces, Maestros y trabajadores de la salud, así como periodistas, trabajadores del sector energético y sindicalistas del sector público y privado y líderes de las Iglesias". en la compilación "Destierro y desarraigos, memorias del II Seminario Internacional de Desplazamiento, implicaciones y retos para la gobernabilidad, la democracia y los derechos humanos", CODHES y Organización Internacional para las Migraciones, Bogotá-Colombia, 4-6 de septiembre de 2002, páginas 41-ss.

Según diversas investigaciones, la mayor parte de la población desplazada en Colombia es bastante joven, con edades inferiores a los 25 años; por regla general, bajo esquemas de estructura familiar bajo el mando de mujeres cabeza de familias, dado que los hombres adultos han sido reclutados por los diferentes grupos armados, han sido sindicados y perseguidos, obligándolos a una huída en la que la cercanía con el vínculo familiar los delataría para posteriores retaliaciones, aún en contextos urbanos en zonas marginales de alto riesgo como Ciudad Bolívar en Bogotá, los barrios de las comunas nororientales de Medellín, o zonas urbanas de ciudades intermedias que han recibido diásporas de miles de desplazados como Popayán o Barrancabermeja, que constituyen hoy epicentros no estrictamente de escape sino de composición de la retaliación. En su mayor parte provienen de familias humildes campesinas y tienen niveles muy bajos de escolaridad, como diversos estudios lo muestran aún incluso en la reinserción en zonas relativamente desarrolladas del país, los indicadores de asistencia social que éstos reciben son de los más bajos cotejados incluso con zonas de menor desarrollo económico.

Ahora bien, la totalidad del fenómeno del desplazamiento se debe úni-

ca y exclusivamente al papel compulsatorio de las organizaciones criminales e insurgentes de distinto cariz?.

En realidad, de acuerdo a lo ya señalado, la lógica del desplazamiento forzoso violento es propiciada primordialmente por las citadas organizaciones armadas. No obstante, le cabe una responsabilidad determinada a la actividad estatal. A menudo, particularmente en los últimos gobiernos la retórica institucional pública tiende a vislumbrar al Estado como un agente neutral, cuyo principal pecado o cuya principal culpabilidad se dá más en términos de omisión o de inadecuada atención a las demandas de las poblaciones desplazadas. Pero la fumigación de cultivos ilegales ha sido, un factor catalizador del desplazamiento, particularmente en las zonas de concentración de estos cultivos. Quizás el caso más paradigmático sea el del Putumayo. Buena parte del éxito proclamado por el gobierno de Uribe Vélez y el Ministro del Interior y Justicia, Fernando Londoño Hoyos, en la disminución de los cultivos sembrados en esta área estratégica y en disputa incesante y feroz a lo largo de los últimos años, consiste en un procedimiento social de "vaciamiento" o expulsión masiva de la población asentada en torno de los cultivos ilícitos⁶¹.

⁶¹ "alrededor de 34.000 personas, que integran aproximadamente 5000 familias habrían salido de las zonas de cultivo 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 afectados sus cultivos de supervivencia; y otras, por las

Además frente a la erradicación de los cultivos, es destacable que parcialmente las propias organizaciones paramilitares le han declarado su propia "guerra" al narcotráfico y pretenden que su actuación político-militar contribuye o tiene como meta política la erradicación de dicho fenómeno, con lo cual buscan, por supuesto, congraciarse con las autoridades gubernamentales norteamericanas y desmontarse de la etiqueta de narcoterroristas que recurrentemente se les adjudica, tanto por parte de funcionarios civiles y militares colombianos como por autoridades norteamericanas o incluso por miembros de la comunidad internacional.

Otro factor estatal que contribuye al desplazamiento forzado son los bombardeos indiscriminados que se efectúan allí donde se confronta abiertamente la presencia militar y el control territorial de la insurgencia. Tal fue el caso de Urabá y el nordeste antioqueño hace algunos años; más recientemente esta misma situación se ha presentado en los Llanos Orientales en los espacios de la antigua zona "de distensión" que le fue otorgada dadivosamente por el Gobierno de Pastana a las FARC para el frustrado proceso de negociación emprendida con

esta organización insurgente. Las declaradas zonas de emergencia con interdicción militar para el intento del control los territorios en Sucre, Cesar, Arauca, y otras acciones similares adelantadas en distintas regiones del país involucran la agudización de los enfrentamientos, relaciones y configuran igualmente factores que incitan a los pobladores a huir del fuego cruzado y desplazarse, con lo cual es indudable que el Estado, es igualmente otro factor causal por la lógica de resolución militar del conflicto e interdicción por la vía de las fumigaciones de los cultivos de droga, de procesos de desplazamiento forzoso, aunque en este caso no siempre violento.

El investigador colombiano Danilo Suárez afirma sintetizando las lógicas sociales de estos procesos:

"el desplazamiento forzado es una estrategia de guerra y un dispositivo de exclusión sistemática de personas, familias, sectores y comunidades, que conlleva a procesos correlativos de repoblamiento dirigido o espontáneo..... es preciso circunscribir las tradicionales disputas por el control territorial y poblacional al marco experiencial y analítico

presiones armadas que se generan alrededor de esta economía ilegal. Se calculan en 36.000 el número de familias de pequeños cultivadores de hoja de coca que han sido afectados por políticas de erradicación a través de fumigaciones aéreas. Esta situación ha generado un problema social que no se resuelve con ayudas asistencialista 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". Véase Rojas Rodríguez, texto citado, páginas 47-48

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 el "enemigo" para tratar de detentar el poder, sino también para transformar y/o domesticar lo social; subvertir o revertir el orden local, regional o nacional establecido ya sea este real o presuntamente insurgente, o excesivamente "social", estatal, contrainsurgente o proestatal. Desde las distintas dinámicas de estos complejos sociales pero en especial el del registro de la violencia se desplazan los intentos de control más extensivos referidos a las cosmovisiones -sistemas simbólicos y productivos autóctonos (tradicionales)-, que son atacadas como arcaicas, trazadas subdesarrolladas, pero ante todo como innapropiadas para el afianzamiento en 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.... las comunidades afrocolombianas, los pueblos indígenas, muchas comunidades campesinas, los raizales, los gitanos, así como poblado-

res urbanos, se ubican en el centro de confrontación pues estos ocupan 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 cotidiana⁶².

LAS RESPUESTAS DE POLÍTICA PÚBLICA EN EL ORDEN LOCAL Y REGIONAL

Los problemas de carácter inmediato que presenta el desplazamiento son fundamentalmente en primer término, la provisión de soluciones coyunturales en vivienda. Lo primero que los emigrantes forzados requieren es un cobijo. Generalmente lo hacen en instalaciones gubernamentales o en infraestructuras locativas destinadas para otros propósitos tales como campos deportivos, escuelas y colegios, edificaciones públicas, cuarteles de bomberos, lugares de auxilio procura-

⁶² Cfr. Danilo Suarez en la compilación "Destierro y desarraigos, memorias del II Seminario Internacional de Desplazamiento, implicaciones y retos para la gobernabilidad, la democracia y los derechos humanos", CODHES y Organización Internacional para las Migraciones, Bogotá-Colombia, 4-6 de septiembre de 2002, página 203.

dos por comunidades religiosas, o simplemente los desplazados se toman plazas y poblaciones enteras, sometiendo con su avalancha a las ciudades y regiones receptoras a variaciones dramáticas en términos de sustentabilidad, en cuanto al acopio alimentario, afectando además la salud pública. El drama del desplazamiento, en especial en la fase en la que los desplazados no llegan a las grandes capitales sino a ciudades intermedias o a pequeñas poblaciones se traduce en un trastocamiento general del orden social, local y regional.

Los primeros que intentan responder a esta situación catastrófica son, por supuesto, las autoridades locales; es decir los Alcaldes. Pero ellos son igualmente víctimas del desplazamiento. Más de 250 alcaldes de los 1000 con los que cuenta Colombia fueron expulsados literalmente de sus jurisdicciones de gobierno por amenazas, la mayor parte de ellas provenientes de las FARC y del ELN, pero también en una medida ciertamente significativa por la acción de los grupos paramilitares. Muchos de ellos se vieron forzados a despachar sus asuntos guber-

naméntales desde las capitales de Departamento, sin posibilidades de retorno; otros fueron obligados a renunciar, e igual situación se ha extendido para una parte significativa del aparato público municipal de gobierno, particularmente, los encargados de los distintos asuntos y negocios e incluso numerosos funcionarios rasos. La estrategia insurgente y contra insurgente evidentemente busca vaciar la presencia público-estatal en áreas estratégicas del país en donde no existen jueces, maestros, autoridades gubernamentales, puestos de policía, etc. Se sabe que la guerrilla deliberadamente destruyó centenares de estos puestos generando una retirada estratégica de las fuerzas policiales con lo cual al final de la administración Pastrana más de 250 municipios carecían de fuerza pública⁶³.

Debe recordarse que otro factor adicional que impide la respuesta desde el nivel local de gobierno se deriva de la grave crisis fiscal que afrontan los municipios colombianos. La reciente implantación de la Ley 617 de 2001 obligó a un dramático recorte del gasto público en la esfera local y ello

⁶³ Este es un contexto que ha cambiado relativamente con la llegada al poder del Gobierno de Alvaro Uribe Velez. Bajo la divisa de combatir radicalmente la insurgencia y su derrota mediante el apaciguamiento militar, este debatido personaje público colombiano ha colocado como una de sus metas, en el "Programa Seguridad Democrática", el retorno de la fuerza pública y las fuerzas militares a las poblaciones de las cuales fueron expulsados por la acción insurgente. En menor medida se intenta por parte del actual Gobierno el retorno de los Alcaldes que han sido amenazados; pero, evidentemente, en este caso las dificultades para garantizar la seguridad y la vida de los funcionarios públicos no se han dado, porque ello supone la recuperación efectiva del control estatal y su aparato militar sobre los territorios en disputa.

imposibilita que la mayor parte de las municipalidades tengan capacidad financiera para solventar, así sea mínimamente, los fenómenos de desplazamiento forzoso.

Otra instancia que ha entrado a jugar un papel de carácter complementario o sustitutivo de las carencias municipales son las gobernaciones. Pero allí se repite el mismo drama. Al igual que los municipios colombianos, la mayor parte de las Gobernaciones se encuentran en una aguda situación de postración fiscal, tienen nulas capacidades de inversión, poseen altísimos niveles de endeudamiento público, bajos niveles de recaudo, que de modo semejante imposibilitan una respuesta adecuada, al menos de tipo parcial, para atender el drama de los emigrantes forzados por la violencia de distinto cariz que azota a la sociedad colombiana.

Ello, por supuesto, no quiere decir que no se den respuestas; dado que como ya lo mencioné se utilizan infraestructuras para garantizar el cobijo,

así sea provisional de los desplazados. Muchos de los gobiernos locales y regionales han logrado respuestas paliativas al segundo de los dramas que debe ser resueltos por la irrupción del desplazamiento forzoso masivo. Este es el asunto crucial del sostenimiento de los desplazados; su manutención, el apoyo en términos alimentarios, de salud pública y dotación de medios materiales mínimos tales como utensilios de hogar, frazadas, ropa, etc.

En este caso en regiones como el Valle del Cauca⁶⁴ se ha dado un apoyo ciertamente significativo por redes que han sido creadas para paliar esta situación. Es así como organismos internacionales tales como la Organización Internacional de Migraciones⁶⁵, organizaciones internacionales no gubernamentales de ayuda humanitaria, la Cruz Roja, los propios gobiernos locales, la Gobernación del Departamento del Valle del Cauca, ONG's nacionales, sectores empresariales, y las propias comunidades asentadas en dichos territorios y en las cabeceras

⁶⁴ Véase al respecto Organización Internacional para las Migraciones –OIM, “Diagnóstico sobre la población desplazada en seis Departamentos de Colombia-2001” Bogotá, 2002

⁶⁵ La Organización Internacional de Migraciones ha estado presente en Colombia desde la lejana fecha de 1956, y más recientemente a partir de un programa de apoyo financiero de USAID, que tiene relación con el “Plan Colombia”, y que se ha articulado en un programa de emergencia para la atención de las poblaciones desplazadas y las comunidades receptoras. Este es un programa que desde hace dos años y medio se viene adelantando en nueve Departamentos y que busca la reconstrucción del tejido social en las comunidades de recepción. Véase al respecto Marcelo Pizán, Jefe de la misión adjunta de la Organización Internacional para las Migraciones, OIM, en Colombia; en la compilación “Destierro y desarraigos, memorias del II Seminario Internacional de Desplazamiento, implicaciones y retos para la gobernabilidad, la democracia y los derechos humanos”, CODHES y Organización Internacional para las Migraciones, Bogotá-Colombia, 4-6 de septiembre de 2002, página 29

municipales mediante mecanismos de solidaridad generan esquemas de donación y contribución que han permitido la subsistencia, así sea precaria, de pobladores desplazados.

El Suroccidente colombiano ha sido una de las zonas del país más afectadas con el agravamiento del conflicto armado y la persecución contra los cultivos ilegales. Los Departamentos del Valle del Cauca, Cauca, Nariño, y los que corresponde a la vertiente de la Cordillera Andina que se relaciona geográficamente con la Orinoquía tales como el Putumayo, Caquetá, y de manera refleja el Huila y el Tolima son de las regiones o áreas geográficas del país en donde mayor impacto tienen en los últimos 4 años los fenómenos de desplazamiento interno violento. A ello no fue ajeno el otorgamiento del territorio despejado del Caguan como una suerte de laboratorio frustrado de paz a lo largo del gobierno de Pastrana Borrero (1998-2002), que permitió el fortalecimiento y la consolidación del proyecto político-militar de las FARC. De manera correlativa o autodefensa han hecho desde entonces presencia en la zona y la vendetta entre estas organizaciones es una causa evidente del incremento en los desplazamientos forzados violentos.

E igualmente radican en esta región una porción significativa de los cultivos ilícitos existentes en Colombia. Por lo tanto, las ciudades ejes de esta subregión colombiana, principalmente Florencia, Popayán, Buenaventura, y primordialmente Cali han captado el

grueso del flujo migratorio. No deseo desconocer que una parte significativa de dicha migración también se ha dirigido hacia Bogotá que como capital de la República ejerce una fuerza magnética de atracción nacional, desde todos los lugares geográficos del país para la movilidad de los desplazados.

Ello ha generado una situación de ingobernabilidad dado que como ya lo advertí los gobiernos locales y las administraciones departamentales no tienen los recursos financieros, logísticos no se ha evidenciado una adecuada implementación de la política pública consignado en los documentos Conpes y en la Ley ya referida, que permitan respuestas coordinadas del sector público, y un apoyo y una movilización eficaz de las organizaciones privadas y de la sociedad civil. En este sentido, la respuesta más diáfana, la elaboración de política de atención al fenómeno del desplazamiento, el monitoreo y el seguimiento del mismo le han correspondido, paradójicamente, a las organizaciones asistenciales de la Iglesia Católica colombiana.

Ella ha constituido una significativa base de datos, y estructurado a través de las parroquias y de las redes organizacionales que les son propias, mecanismos de atención, monitoreo y vigilancia del fenómeno del desplazamiento interno; y han sido adicionalmente un factor propulsatorio de presión sobre las Gobernaciones y las Alcaldías, y también por supuesto sobre el Gobierno Nacional para asumir el desbordado fenómeno aquí reseñado.

ELEMENTOS ESTRUCTURALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA FRENTE AL DESPLAZAMIENTO FORZOSO

Las respuestas de política, en este orden de ideas, han sido fundamentalmente de tipo asistencial. Según estadísticas oficiales sólo alrededor del 45% de los desplazados han recibido algún tipo de apoyo, proveniente de fondos públicos o coordinado por entidades gubernamentales. El grueso de este apoyo ha sido en alimentación, habitacional y otros insumos incluyendo salubridad pública, de carácter coyuntural y cortoplacista. Pero como lo anotan diversos observadores incluyendo varios informes de la oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los refugiados, en Colombia se deja de ver una política integral que asuma en esta materia un tratamiento coherente desde el punto de vista de repuesta a las demandas sociales de los centenares de miles de desplazados, que han sido desarraigados de sus territorios en los últimos años.

La política pública de atención a los desplazados se plasmó primordialmente cuando el Congreso de la República aprobó la Ley 387 de 1997. Esta comienza por definir la condición de desplazado y señala que es desplazado quien haya sido forzado a migrar dentro del territorio nacional por razones diversas que se refieran al conflicto político interno o a la amenaza del uso de la violencia. La Ley igualmente considera legítimo que los desplazados forzosos soliciten y reciban ayuda de la comunidad internacional en términos de un grado dado de intervencionismo humanitario⁶⁶. Mientras que, reconoce que es responsabilidad central del Estado formular polí-

⁶⁶ Como lo señala un fallo de la Corte Constitucional (Sentencia SU-1150 de 2000) "es acertada la decisión del Gobierno de solicitar el concurso de los organismos y las ONG internacionales para atender el problema de los desplazados. Ante la impotencia del Estado para atender la magnitud del fenómeno del desplazamiento forzado en el país, se impone sobre otras consideraciones la necesidad de brindar los cuidados necesarios a las personas que han sido obligadas a abandonar sus lugares de origen. En este sentido el Gobierno debe impulsar aún más la cooperación internacional para la atención del fenómeno del desplazamiento forzado, y considerar debidamente las recomendaciones que le sean formuladas por las entidades internacionales". El fallo de la corte cita a renglón seguido el documento elaborado por el señor Francis Demg, representante del Secretario General de Naciones Unidas sobre desplazamiento interno quien formuló en nombre de dicha organización internacional los principios rectores para el tratamiento de problemas de desplazamiento interno. Supone entonces que estos principios son normas de actuación que reflejarían y estarían en concordancia con el derecho internacional humanitario; fueron acogidos posteriormente por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA, y son el marco de referencia de la actuación del Gobierno colombiano aunque como lo explicita la Corte "los principios rectores no han sido aprobados mediante un tratado internacional". Véase al respecto Corte Constitucional, Sentencia SU-1150 del 2000, en la compilación sobre "Desplazamiento forzado-norma, doctrina y jurisprudencia nacional e internacional", ACNUR, Alto Comisionado de las Naciones Unidas, CODHES.

ticas y asumir la ejecución de las mismas para prevenir el desplazamiento forzoso, así como para tratar de estabilizar los desplazados internos por la violencia.

Para ello, la ley creó un sistema nacional de atención integral para la población desplazada por la violencia; a manera de una red interorganizacional pública, tanto desde el punto de vista de los niveles territoriales, municipios, departamentos y nación, como desde el punto de vista de las distintas agencias; para ello se creó el "Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia" el cual está constituido por representantes del Presidente, Ministros, Consejeros Presidenciales, el Comisionado de Paz, etc.

Debe anotarse que en esta instancia central existe una débil participación de la denominada sociedad civil o de los grupos de desplazados o las comunidades territoriales receptoras, etc. Si bien es cierto, se faculta para que eventualmente personas provenientes de estos sectores sean invitadas a las sesiones del Consejo. Como aquí no se trata solamente de mirar la Ley en su retórica debemos señalar que la funcionalidad del Consejo no ha sido la más adecuada y ello en parte tiene que ver con este tipo de diseños institucionales en donde Ministros y funcionarios sobrecargados de actividades y competencias carecen de la suficiente dedicación, concentración, capacidad de delegar sustitativamente con poderes decisorios para

que las deliberaciones colegiadas de estos Consejos se conviertan en estructuras de política pública actuantes y eficientes.

De la misma forma la Ley autoriza en su artículo 7o. que se creen Comités municipales, distritales y departamentales para la atención integral a la población desplazada con una composición en donde las autoridades gubernativas, policivas y militares, y los grupos encargados de la política social, Iglesias, y allí sí representantes de la población desplazada, interactuar. La experiencia indica que en 5 ó 6 departamentos se ha dado algún grado de instrumentalización de los Comités departamentales y que esta tarea ha sido fundamentalmente asumida en orden municipal por las razones antes anotadas en este documento.

Otro elemento que fue en su momento sustancial en la Ley fue la elaboración de un "Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia". En él se supone que existirían zonas de expulsión, lugares desde los cuales saldrían los desplazados y "zonas de recepción", lugares relativamente seguros a donde llegarían los desplazados. Tanto para los unos como para los otros se considera necesario o conveniente en la formulación de políticas públicas. En primer término, el plan nacional tendría como propósito elaborar diagnósticos acerca de las causas que generan el desplazamiento por la violencia, las zonas territoriales afectadas por los flujos de población, el diseño de polí-

ticas de contención y de reintegración, el manejo de la atención humanitaria de emergencia, la asistencia legal y jurídica a la población desplazada, la incorporación de la población desplazada a los planes locales y regionales de desarrollo, la atención especial a mujeres y niños, viudas, mujeres cabezas de familia, huérfanos, poblaciones de las comunidades negras e indígenas, etc. De otro lado, la Ley formula como política la creación de una Red Nacional del Información para la Atención de la Población Desplazada por la Violencia. Como ya se dijo, el evaluar la magnitud del problema es uno de los asuntos más complejos, y en tal dirección se propuso la creación de un observatorio para estudiar el desplazamiento interno.

En cuanto a la implementación de políticas, éstas aparecen centradas en lógicas de prevención; atención humanitaria de emergencia; retorno de los desplazados; consolidación y estabilización económica de la población desplazada, tanto para quienes retornan como para quienes se reincorpo- ren en otras territorialidades. Este último supone una deficiencia bastante compleja acerca de la cesación de la condición de desplazado forzado. En las estadísticas definir exactamente el momento en el cual los desplazados aparecen plenamente reintegrados o retornados y en condiciones de homogeneidad social es un asunto complejo y en muchas ocasiones los censos de desplazados no “descuentan” a quienes ya tienen un determinado

grado de incursión o de retorno asegurado.

Una de las mayores debilidades de la Ley es la coordinación institucional, aún cuando allí se le adjudican funciones a distintos organismos estatales. Varios de ellos transformados después de reformas sucesivas y recortes que se han dado en la administración pública por razones fiscales, como el INCORA, el Instituto de Fomento Industrial, El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Defensoría del Pueblo, el Ministerio de Educación, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el INURBE, etc.

En realidad, con posterioridad a la expedición de la Ley en el decreto No. 2569 del año 2000, se le otorgó la labor de coordinación a la Red de Solidaridad Social. Esta tiene desde entonces en sus manos la orientación, diseño y capacitación a los miembros del sistema para implementar adecuadamente la Ley 387, mantener el registro actualizado de la población desplazada, diseñar y elaborar programas y proyectos para prevenir y brindar atención integral a los desplazados, articular un plan estratégico para el manejo del desplazamiento interno por el conflicto armado, en nombre del Gobierno Nacional, trabajar coordinadamente con el Departamento Nacional de Planeación en los indicadores, y coordinar la actividad con los entes gubernamentales del orden nacional y especialmente con los municipios y departamentos.

Para el registro único de la población desplazada que aparece definido en dicho decreto, se busca que específicamente quienes ostentan esta desgraciada condición de desplazado se registre ante las autoridades municipales respectivas, y la Red de Solidaridad será la encargada de este registro responsable único. Analistas consideraron correcto o adecuado que se le diera una responsabilidad de coordinación a la Red de Solidaridad, superando los vacíos de la Ley mencionada, precisamente en tanto la Red de Solidaridad tiene ya una tradición cercana a 10 años de actuación, presencia regional y local en muchos municipios y un aprendizaje institucional probada. Sin embargo, en muchos casos los problemas derivados del registro único tienen que ver con el ya citado temor de la población desplazada de registrarse por la condición de vulnerabilidad, la desconfianza y la sospecha, por lógicas de retaliación que se dan en muchas ciudades en donde los grupos armados han replicado la guerra que inicialmente asumieron en el campo, etc.

De la misma manera, son frecuentes los casos en los que gentes no desplazadas pero en marginalidad extrema intentan hacerse pasar por desplazados para aprovechar las condiciones de favorabilidad en cuanto al tratamiento terapéutico, resocializador e integrador, que involucran los anteriores elementos de política pública tanto estatal como proveniente de la cooperación internacional.

Uno de los problemas más importantes para elaborar una política pública adecuada de respuesta frente a la situación de desplazamiento forzoso violento, es la estadística del desplazamiento. Los datos sobre el número de desplazados varían enormemente de una fuente a otra. Cuando se elaboran los censos de desplazados, es muy frecuente que sectores que se encuentran en la pobreza absoluta y en la marginalidad extrema intenten, por supuesto ello es entendible, beneficiarse de la focalización de recursos hacia la población desplazada y traten de suplantar a los desplazados para obtener los beneficios o merecimientos derivados de esta situación violenta. De otro lado, las múltiples agencias gubernamentales y no gubernamentales que tratan de actuar en términos de respuestas a las demandas de los desplazados, muchas veces fungiendo de manera descoordinada entre sí o incluso mediante rivalidades institucionales, complican igualmente la clarificación del drama en términos de su cuantificación no sólo numérica sino también en términos de temporalidades y territorialidades.

En este sentido debe entenderse que el desplazamiento forzado puede ser subclasificado en desplazamiento forzado violento de carácter internacional, lo cual ocurre particularmente en las zonas de frontera Ecuador, Perú, Panamá y Venezuela. Este fenómeno se describe en la jerga del derecho internacional bajo la clasificación de "refugiados". En tal evento existen diver-

esos mecanismos de protección e intervención humanitaria por parte de la comunidad internacional.

De otro lado, el desplazamiento interno se da como su nombre lo indica de una región a otra en el marco de la jurisdicción territorial de nuestro país; e incluso se puede cuantificar y describir el desplazamiento regional de zonas rurales a cabeceras municipales dentro de una misma área territorial, de regiones de un departamento hacia su capital, desplazamiento desde un departamento a otros u otros, etc., lo cual si bien es útil complica muchas veces la cuantificación y descripción adecuada del fenómeno.

Los dilemas centrales que producen el fenómeno de desplazamiento se pueden establecer en los siguientes términos:

- a. La configuración de una política de retorno de los desplazados a sus lugares de origen. Por supuesto, los gobiernos, tanto nacional como los regionales y locales consideran que la situación del desplazamiento forzoso es una cuestión transitoria. Es decir, los desplazados son cobijados, y atendidos, se intenta ejercer sobre ellos una política pública protectora en materia de sus derechos humanos

fundamentales, mientras se logra su retorno a los lugares de origen⁶⁷. En muchos casos, los propios desplazados son los principales interesados en el retorno. La sensación de desarraigo e insostenibilidad en ambientes para los cuales no se encuentran preparados, les colocan como horizonte en términos de su proyecto de vida el retorno a sus lugares de origen.

Sin embargo, es sabido que si el desplazamiento se produce por la vendetta entre facciones armadas que se disputan los territorios, hasta que ésta no cese, sea sofocada por la vía de la negociación política, o alternativamente por la ocupación militar del territorio por parte de las fuerzas del Estado, las condiciones y las garantías para el retorno de los pobladores civiles a sus lugares de origen son asuntos difíciles de garantizar. Prohijar el retorno de los pobladores puede significar ni más ni menos, arrojarlos a la inseguridad de su vida y sus propiedades, dada la continuidad de la presencia en sus lugares de residencia o de producción de los actores armados.

Es muy importante agregar que para que la estrategia de retorno de los desplazados a sus lugares de origen se requiere de acuerdos humanitarios y definiciones de política públi-

⁶⁷ Hay experiencias bastante singulares e interesantes de movilización hacia sus lugares de origen o políticas de retorno emprendidas directamente por la Gobernación del Valle del Cauca en varias regiones particularmente Florida, Pradera, la zona rural de alta montaña de Palmira, las zonas rurales igualmente de alta montaña de Tuluá, Buga y otros municipios de la misma área, instrumentalizadas por la oficina del Gestor de Paz del Departamento del Valle del Cauca a cargo del exmilitante del M-19 o reinsertado Henry Cardozo.

ca claras. Con acuerdos humanitarios, tal como ha ocurrido en el caso de la oficina del Gestor de Paz del Valle del Cauca, se busca que los actores armados y en general las agrupaciones, fuerzas sociales, politicomilitares, etc., que tienen presencia y se confrontan en determinadas áreas, acepten el retorno de los desplazados y respeten su condición neutral de no combatientes.

En realidad, una política de este tipo es difícil de mantener en el largo plazo, aunque puede llegarse a acuerdos específicos dado el hecho de que para los grupos armados de distinta ideología, un "vaceamiento" total de la población en las regiones que intentan controlar territorialmente resulta altamente contraproducente. Dado que su lógica de actuación se basa, su fortaleza estriba, en precisamente su capacidad efectiva de control de los territorios y de la población en ellos asentada.

Las dinámicas de extorsión, vacuna, voleteo, tienen un horizonte crítico en la medida de que si superan un margen determinado producen el señalado vaceamiento y la implosión económica de la zona, lo cual a la larga les impide a estas organizaciones garantizar el habituamiento, el reclutamiento forzado de jóvenes de ambos sexos para los grupos armados o el control de actividades criminales ilegales tales como el tráfico de armas, la producción comercialización y control

del tráfico de drogas narcóticas, el contrabando, el robo de combustibles de los oleoductos, etc. Por ello la pragmática lleva a muchas de estas organizaciones criminales a aceptar determinadas condiciones de *statu quo* y permite el facilitamiento de políticas de retorno aún sin el cese de la confrontación irregular, sin la remoción de las causas estructurales del desplazamiento forzado.

b. De otro lado, una porción significativa de los desplazados abandona el proyecto de retornar a sus lugares de origen y trata de reconfigurar sus posibilidades de vida a través de mecanismos diversos de inserción en la vida urbana. Generalmente aquí se manifiesta de la manera más clara y precisa la incapacidad de la política pública estatal o incluso de la ayuda internacional humanitaria. Generalmente la salida la encuentran arrojándose dichos desplazados a los brazos de la informalidad. Una simple observación por las calles de las principales ciudades de Colombia nos muestra los centenares de desplazados y refugiados que ocupan sardineles y separadores viales de las avenidas, dedicados a actividades de mendicidad o indirectas de protomendicidad siendo expoliados incluso por corporaciones multinacionales en esquemas de ventas callejeras y comercialización informal⁶⁸.

⁶⁸ Así, compañías de bebidas y de refrescos, empresas de telefonía celular, empresas comercializadoras de alimentos, el contrabando de productos y artefactos eléctricos y de uso diverso, utilizan a los desplazados como redes de comercialización informal, violando

Las dos alternativas ya señaladas, la reinstalación de la población en sus lugares de origen, y su inserción en las zonas urbanas a las cuales han emigrado, enfrentan demandas de enormes recursos, tanto público estatales, como societales. Al mismo tiempo, lo que es importante en este análisis, la elaboración y puesta en marcha de políticas públicas coherentes y sostenibles en el largo plazo, que se basen en una articulación en el diseño de las mismas entre los niveles local, regional y nacional desde el punto de vista del aparato público del Estado, en la coordinación en la respuesta de las diferentes agencias gubernamentales del orden ejecutivo; así como de forma complementaria en la articulación en dichos proyectos de política pública de los organismos protectores de los derechos humanos, tanto del orden nacional como internacional.

CONCLUSIONES

A manera de conclusión abierta quisiera plantear rápidamente los siguientes elementos de análisis:

1. No cabe duda de que el fenómeno del desplazamiento interno violento en Colombia se debe a la agudización del conflicto armado, al desafío establecido frente a la legitimidad institucional del Estado por la insurgencia guerrillera extremo izquierdista que hoy resulta insular en el continente; aún de mayor gravedad es desde el punto de vista estricto del desplazamiento, la respuesta paramilitar o de las autodenominadas Autodefensas que son el mayor factor directo de movilización y sojuzgamiento de la población desplazada. Juega adicionalmente un papel significativo el Estado que con lo señalamos particularmente en la persecución al narcotráfico ha generado desplazamientos o cuando asume intervenciones militares contra los actores ilegales ya señalados. En este orden de ideas la finalización del fenómeno masivo de desplazamiento forzoso tiene que ver con la resolución del conflicto armado crónico.

los más elementales derechos laborales y asistencial. De manera complementaria, la dimensión masiva del desplazamiento forzoso, genera incrementos sustanciales en las lógicas de la criminalidad social urbana. Sobre todo ello es evidente en los segmentos jóvenes de la población desplazada que rápidamente en los barrios de invasión en las zonas de turgurización, en las fronteras interiores de la marginalidad urbana, se articulan en grupos tales como pandillas, milicias urbanas, resultan cooptados por las organizaciones militares ilegales de extrema izquierda y extrema derecha, tal como es manifiesto en las zonas de montaña urbana de la ciudad de Medellín y su conurbación, en ciudad Bolívar en Bogotá, o en áreas de alta montaña en Siloé, Terrón Colorado o en zonas de densificadas urbanización informal ilegal como en el distrito de Agua Blanca en la ciudad de Cali, para citar sólo los casos más conocidos pero que pueden ser replicados en más de 25 ciudades grandes e intermedias de Colombia a lo largo de la última década.

Obviamente esta opción tiene alternativas a su vez; en primer lugar, el restablecimiento y el logro de una negociación política que desmonte el papel militar, la beligerancia y la contrainsurgencia en Colombia. Hasta el momento de escribir estas líneas la estrategia de negociación con los grupos insurgentes ha sido desechada, sobre la base de la revisión de la experiencia del Gobierno anterior, y la actual administración del Doctor Alvaro Uribe Vélez prioriza la solución militar del conflicto. Para ello cuenta con el apoyo directo de los Estados Unidos en el marco del denominado "Plan Colombia".

Esta política que ya lleva varios años de ejecución es fundamentalmente una combinación de lucha contra la insurgencia, autorizada después de la declaración norteamericana de guerra mundial contra el terrorismo luego de los atentados del 11 de septiembre y estructurada en torno a la iniciativa andina de lucha contra el narcotráfico. La interdicción aérea, fluvial y marítima de los flujos comerciales del narcotráfico; la persecución contra las redes de lavado de activos y blanqueo de dinero criminal; y fundamentalmente el intento por destruir la base tecnoproductiva de los cultivos narcóticos incluyendo las fumigaciones sistemáticas de las zonas donde existen los cultivos, la lucha por la destrucción de los laboratorios y las redes de comercialización, nos evidencian que hoy en día más del 75% de los recursos del Plan Colombia que asciende en los úl-

timos años a 1300 millones de dólares, se han dirigido a la solución militar del conflicto.

El restante 25% se subdivide a su vez en un porcentaje determinado para la sustitución de cultivos y la transformación de las condiciones productivas de las zonas agrarias, en Colombia este programa se lo denomina "Plante". Y de otro lado en la promoción de una política estatal colombiana con el patrocinio de los Estados Unidos de capacitación, promoción de los derechos humanos, del derecho internacional humanitario, etc.

La última alternativa existosa que está en marcha sin que hasta el momento sepamos plenamente sus resultados es el proceso de desmovilización de los grupos paramilitares. Recientemente los dirigentes máximos de estas organizaciones criminales han establecido diálogos de negociación con la oficina del Alto Comisionado de Paz del actual Gobierno, y está en marcha un protocolo, un itinerario, para una movilización que se espera ocurra en el plazo del próximo año y medio. Esto sin duda significará el desmonte de uno de los factores más fuertes en la profundización de los procesos de desplazamiento forzoso violento en Colombia.

Sin embargo, muchos analistas son escépticos respecto de que esta fórmula de desmovilización rebaje significativamente las dimensiones del conflicto, porque se teme que en parte las guerrillas ocupen los espacios que dejan "libres", las autodefensas: al-

ternativamente que se incremente el enfrentamiento directo entre las fuerzas militares del Estado y las organizaciones insurgentes; o finalmente, lo cual no es una alternativa desdeñable, que sobre la base de una débil presencia del Estado renazcan formas de respuesta criminal desde la extrema derecha a la expansión guerrillera en muchas zonas, reiterando el círculo vicioso de la confrontación o guerra sucia que lleva consigo el desplazamiento forzoso directo.

2. La segunda gran estrategia es la de lidiar con el fenómeno del desplazamiento forzoso sin esperar a que se dé una resolución estructural del conflicto armado. En parte, la política contenida en los documentos Conpes y aún las recomendaciones de Naciones Unidas que han sido incorporadas a la actuación del Estado colombiano parten de este supuesto. Sin embargo, vale la pena subrayar que existen dos dimensiones igualmente diferenciables en esta estrategia: en primer lugar, como ya lo señalé una respuesta meramente reactiva, tímida, que es incapaz de controlar las principales manifestaciones desbordadas del fenómeno. Y en segundo lugar, la reclamada asunción de una política integral que

permita logros parciales, particularmente derivados de análisis de condiciones diferenciadas regionales. Este es el camino que han emprendido muchas gobernaciones o alcaldías al intentar darle salida a fenómenos de desplazamiento forzoso sobre la base de interlocuciones con los actores armados, configuración de redes sociales incluyendo la cooperación internacional, el papel de las iglesias, los propios organismos estatales, la Cruz Roja, etc., para que se vaya asumiendo, dentro de la lógica del conflicto armado, el respeto al derecho internacional humanitario. Esta realmente es la opción, a mi juicio, más realista para disminuir la gravedad del fenómeno del desplazamiento pero igualmente nos indica que el mero asistencialismo no es una salida al problema y que éste inevitablemente tiene que ser asumido desde un abordaje político. Subrayo lo anterior porque los intentos de impulsar y lograr que las partes en conflicto acepten las reglas del derecho internacional humanitario, los protocolos de Ginebra, etc., aunque son antiguos nunca han surtido efecto práctico⁶⁹.

⁶⁹ Véase por ejemplo la compilación "Conversaciones de paz frente al horror: acuerdos humanitarios, mandato ciudadano por la paz, la vida y la libertad", Bogotá: septiembre de 1998. En dicho documento se compilan normas del Ejército de Liberación Nacional, el EPL, las FARC-EP, que suponen autorestricciones encaminadas hacia el respeto de algunos de los derechos centrales del Derecho Internacional Humanitario por parte de dichas

3. Como lo afirma Francisco Galindo Vélez, representante del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados en Colombia, ACNUR, “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 a la atención de la población desplazada”⁷⁰. El abordaje del tratamiento a la población desplazada generalmente se da en un contexto en el que la política pública no pasa de ser meramente reactiva.

Las autoridades locales, funcionarios de distintas agencias nacionales, intentan coordinar esfuerzos respuesta pero ellos están encaminados más hacia las dinámicas de apaciguamiento de los efectos y no la remoción de las causas estructurales que genera el desplazamiento. Esto, a mi juicio, debe ser reconocido con suficiente claridad, para que se entienda que la solución política y militar que necesariamente se debe abordar respecto de los conflictos armados irregulares crónicos de la sociedad colombiana son, en últimas, los factores que permitirían la

suspensión o la dismunición sustancial de los procesos de desplazamiento y de migración forzosa violenta.

De otro lado, el delegado de Naciones Unidas arriba citado insinúa que adicionalmente otro factor que reviste una gran importancia al momento de diseñar una política pública consiste en la elaboración de un conjunto de estrategias que permitan la adecuada inserción o más exactamente dicho la integración de los desplazados en nuevas sociedades locales o regionales, incluyendo el derecho a la tierra, dado el origen campesino de mayoría de éstos, a la asistencia público-estatal para su reintegración a los circuitos económicos y productivos, el papel de la educación como un mecanismo que a la larga permite la movilidad social, la aceptabilidad, y el reconocimiento de la dignidad de las propias comunidades marginadas en condición de desplazamiento.

Sí bien es cierto los tratamientos de choque o la terapia reactiva que tiene que ver con los asuntos de vivienda, habitallamiento, mantenimiento de condiciones mínimas de las condiciones de salubridad de las comunidades desplazadas, atención alimentaria,

organizaciones. Igualmente, se hace mención de los primeros acuerdos que enunciativamente en esa materia asumieron por esa misma fecha las Autodefensas Unidas de Córdoba. Sin embargo, en la práctica el efecto de estas deliberaciones y asunción de políticas por parte de las organizaciones armadas fue más retórica que práctica. La población civil sigue siendo uno de los principales objetivos del conflicto.

⁷⁰ Véase Francisco Galindo Vélez en la compilación “Destierro y desarraigos, memorias del II Seminario Internacional de Desplazamiento, implicaciones y retos para la gobernabilidad, la democracia y los derechos humanos”, CODHES y Organización Internacional para las Migraciones, Bogotá-Colombia, 4-6 de septiembre de 2002, página 25.

tratamiento psicológico, búsqueda de los parientes y retorno de los núcleos familiares mediante mecanismos de encuentro y resocialización, etc., son por supuesto cuestiones pertinentes necesarias, en una estrategia de esta naturaleza, son, de otro lado lamentablemente y hay que decirlo con toda claridad, insuficientes.

4. Finalmente, hoy en día, a la par con las anteriores consideraciones, otro peligro de política pública que obstaculiza el retorno de la población es la concepción de "seguridad democrática" formulada por el Gobierno del Presidente Alvaro Uribe Velez que anula la distinción entre combatientes y no combatientes. En efecto, el actual gobierno no utilizó la pirrotécnia retórica de la administración norteamericana de George Bush, al declararle la guerra al terrorismo, para etiquetar como tales a los combatientes irregulares colombianos de las FARC, el ELN y las Autodefensas, no sólo para desconocerles su carácter político, sino para desaparecer de la política pública colombiana estatal la diferenciación necesaria y vital en términos de la protección de derechos humanos de los pobladores civiles, de la distinción entre combatientes y no combatientes.

Ello, va de la mano con la red de informantes, la política que pretende la institucionalización de la delación sistemática que lleva, en sí misma, al involucramiento de la población, y al irrespeto de su condición de neutralidad. No pretendemos con ello decir que no se merezca en los diferentes hechos de la guerra, en acciones terroristas, adoptar posiciones éticas y políticas de combate, censura y condena de acciones violativas de los derechos humanos por parte de los distintos grupos armados. No se trata de eso. Se trata de señalar que la tarea fundamental de sofocamiento y resolución del conflicto armado no le corresponde a la población civil, generalmente inherme entre múltiples fuegos, sino que es una tarea que compete al Estado para recuperar o por lo menos ostentar el monopolio del uso de la fuerza. Una cosa es la cooperación ciudadana, la solidaridad frente al delito, y otra muy diferente y altamente riesgosa es la lógica de una guerra total en la cual desaparecería la distinción entre combatientes y no combatientes. Esta última lógica implicaría por sí sola una acción destructiva de las condiciones de posibilidad de las políticas de retorno de la población desplazada a sus lugares de origen, hasta la lejana e improbable fecha en que cese la confrontación interna irregular en Colombia.

BIBLIOGRAFIA

- Agenda Ciudadana para la Vida y la Libertad, "Conversaciones de paz-Opciones para el desarrollo rural", Bogotá, 1999.
- AKTOUF, Omar "La Stratégie de l'autruche. Post-mondialisation, management et rationalité économique", Montreal: Les Éditions Écosociété, 2002
- CASTAÑO Carlos. "Mi confesión. Carlos Castaño revela sus secretos", Bogotá: Editorial Oveja Negra, 2001.
- CORIAT Benjamin. "El taller y el robot. Ensayos sobre el fordismo y la producción en masa en la era de la electrónica", Madrid: Siglo veintiuno editores, tercera edición, 1996.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO, Red de Promotores de Derechos Humanos, "La desaparición forzada y los derechos de las víctimas de violaciones a los derechos humanos", Bogotá, 2001.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO, Red de Promotores de Derechos Humanos, "El derecho a la vida", Bogotá, 2001.
- "Destierros y Desarraigos", Memorias del II Seminario Internacional "Desplazamiento: implicaciones y retos para la gobernabilidad, la democracia y los derechos humanos", CODHES, Organización Internacional para las Migraciones, Bogotá, 4 al 6 de Septiembre de 2002.
- CODHES, "Desplazamiento forzado-norma, doctrina y jurisprudencia nacional e internacional", ACNUR, Alto Comisionado de las Naciones Unidas.
- CODHES, "Un país que huye: Desplazamiento y violencia en una Nación fragmentada", Bogotá, 1999.
- KALDOR Mary. "Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global", Barcelona: Kriterion Tus Quets Editores, 2001.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES-OIM, "Diagnóstico sobre la población desplazada en seis Departamentos de Colombia-2001", Bogotá, 2002.
- POLICIA NACIONAL, "Revista criminalidad- Plan integral de seguridad ciudadana", Nos. 43 y 44, Bogotá, 2000, 2001.
- RICHANI Nazih, "Sistemas de guerra. La economía política del conflicto en Colombia", Bogotá: Universidad Nacional, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, 2003.

APORTES DE LA TEORÍA Y LA PRAXIS PARA LA NUEVA GOBERNANZA

María Victoria Whittingham

RESUMEN

Se ha planteado reiteradamente que la «buena gobernanza» es la clave para erradicar la pobreza y promover, finalmente, el desarrollo. Sin embargo no está del todo claro a que nos referimos con el término buena gobernanza, o gobernanza democrática. Reflexionar sobre los vacíos teóricos del concepto, así como sus limitaciones y posibilidades de aplicación representa una oportunidad para repensar nuestras propias realidades y aprender de las formas emergentes de gobernanza que le son particulares a los profundos procesos de cambio y los conflictos de América Latina. La teoría ha sido y es insuficiente para captar la complejidad de la praxis, sin embargo es extremadamente útil como ejercicio analítico para abordar dicha complejidad. Por su parte, el ejercicio práctico es la materia prima de la teoría y su campo de validación.

El carácter normativo de la práctica política, ya sea en la construcción de teoría o en el ejercicio práctico es indiscutible, con esto quiero decir que si bien en otros campos de la ciencia el debate sobre la supuesta neutralidad del conocimiento puede aun tener cabida en el terreno particular de la política pública no lo tiene. Nuestra forma

de leer la realidad socio-política, de utilizar los conceptos teóricos, de privilegiar una explicación sobre otra, las decisiones sobre cuales son las preguntas relevantes, etc., son expresiones de decisiones valorativas, y por ende normativas.

El concepto de *gobernanza* es particularmente útil para ilustrar el argumento propuesto, sus diversas acepciones y aplicaciones reflejan claramente decisiones acerca de cómo debe ser el sistema socio-político y el ejercicio del poder al interior del mismo. Este documento tiene como objetivo presentar una revisión, no exhaustiva, de los diferentes usos y acepciones del concepto de *gobernanza*, así como de los proyectos de investigación e intervención orientados a promover y fortalecer la 'buena gobernanza'-teoría y praxis- tratando de identificar los vacíos existentes y las preguntas emergentes.

La intención final sin embargo, es aportar al debate sobre los valores y acciones que han orientado y orientan los procesos de cambio en los sistemas socio-políticos Latinoamericanos, particularmente los procesos de democratización y descentralización; el supuesto básico que orienta este documento es que las interacciones entre los diferentes actores políticos,

y entre sus intereses, reflejan la calidad del régimen político, e impactan la calidad de vida del sistema como un todo y de los individuos que lo conforman.

ABSTRACT

One has considered repeatedly that «good gobernanza» is the key to eradicate the poverty and to promote, finally, the development. Nevertheless it is not absolutely clear to that we talked about with I finish good gobernanza, or gobernanza democratic. To reflect on the theoretical emptinesses of the concept, as well as their limitations and possibilities of application represent an opportunity to rethink our own realities and to learn of the emergent forms of gobernanza that is to him particular to the deep processes of change and the conflicts of Latin America. The theory has been and is insufficient to catch the complexity of praxis, nevertheless is extremely useful like analytical exercise to approach this complexity. On the other hand, the practical exercises is the raw material of the theory and its field of validation.

The normative character of the political practice, or in the construction of theory or the practical exercises is unquestionable, with this I mean that although in other fields of science the debate on the supposed neutrality of the knowledge can even have capacity in the particular land of the public policy does not have it. Our

form to read the partner-political reality, to use the theoretical concepts, to privilege an explanation on another one, the decisions on as are the excellent questions, etc., they are expressions of decisions valorativas, and therefore normative

The concept of gobernanza is particularly useful to illustrate the proposed argument, their diverse meanings and applications reflect decisions clearly about how it must be the partner-political system and the exercise of the power to the interior of the same one. This document must like objective present/display a revision, nonexhaustive, of the different uses and meanings of the concept from gobernanza, as well as of the projects of investigation and intervention oriented to promote and to fortify 'good gobernanza?-teoria and praxis- being tried to identify the existing emptinesses and the emergent questions

The final intention nevertheless, is to contribute to the debate on the values and actions that have oriented and orient the processes of change in the Latin American partner-political systems, particularly the processes of democratization and decentralization; the basic assumption that it orients east document is that the interactions between the different political actors, and their interests, reflect the quality of the political regime, and hit the quality of life of the system like a whole and the individuals that conform it.

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA INTERNET EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Paul Bonilla Soria

RESUMEN

En la primera sección la ponencia presenta las características generales de las Políticas Públicas actuales en América Latina y El Caribe, iniciándose con una introducción que aborda sus orientaciones actuales desde una perspectiva conceptual, relacionándolas con los heterogéneos procesos de Desarrollo que se implementan en la región. Se introduce también el enfoque de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) sobre el tema, destacando en ellas su carácter de instrumentos para satisfacer las necesidades de la población.

En la segunda sección se establece la asociación entre Telecomunicaciones y los Servicios de Valor Agregado, que en la región han vivido entre 1990 y el momento actual un proceso de modernización tecnológica y empresarial que en este último ámbito ha significado su privatización en la mayoría de los países, aunque con excepciones, confirmando la diversidad estructural que hace parte de la identidad del continente.

En la tercera sección se describe el crecimiento del Internet en la región y se hace una caracterización de la brecha digital entre nuestro continente y los países desarrollados a través de

indicadores que confirman la situación.

Los elementos del contexto presentados en las secciones anteriores, permiten explicar las características de las Políticas Públicas para Internet que se han identificado en el momento actual, desde los conceptos y valores de referencia que se convierten en objetivos y metas a alcanzar en los diferentes países, reconociendo su especificidad. Finalmente se presentan las actividades concretas que las Políticas Públicas se encuentran desarrollando en el área de la legislación, la modernización tecnológica y en proyectos de instalación de puntos de conectividad.

ABSTRACT

The first section of this paper presents the general characteristics of Latin American and Caribbean public policy. It begins with an introduction that states its contemporary orientations from a conceptual perspective which relate them to the development process implemented in the region. It is also introduced the civil society organizations (CSO) approach to this issue in which the stress is on population needs satisfactions.

The second section, states the relationship between telecommunications and Value Added Services. Since 1990 until now they have gone

through a process of technological and entrepreneurial modernization which, in the last meant their privatizations in most of the countries although there are exception that confirm the structural diversity that characterized the continent identity.

The third section describes the growth process of the Internet in the region. A characterizations of the digital gap is made comparing our continent and the developed countries by means of indicators that confirm this situations.

The contextual elements presented in the previous sections explain the public policy characteristics for internet which have been identified in the present moment. Concepts and references values that become objectives and goals to reach in different countries acknowledge their specificities. Finally, concret activities that public policies implement in the field of legislations, technological modernizations and connectivity process are presented.

LA REMESA DE LOS EMIGRANTES: UN FACTOR DECISIVO PARA IMPULSAR POLÍTICAS DE DESARROLLO SOCIAL EN HONDURAS

Ricardo Puerta

RESUMEN

Este documento relata y sistematiza un conjunto de experiencias de cooperación internacional para la promoción del desarrollo. En este caso, el rasgo novedoso estriba en que dicha cooperación no corresponde a organismos institucionales, banca multilateral, donantes de países ricos, etc. Sino que, al contrario, ésta experiencia ejemplifica de que manera los emigrantes pobres de los países latinoamericanos son, hoy en día, un factor muy importante para la acumulación de capital y la contribución al desarrollo económico, a partir del envío de remesas, de divisas, a través de múltiples mecanismos de giros, para sus familiares en el país de origen. El autor evidencia como, a través de numerosos proyectos, se han podido concretar y sistematizar los esfuerzos de cooperación, entre los hondureños que viven en los Estados Unidos, respecto del apoyo a las necesidades de sus familiares en el país de origen.

Finalmente, el autor reclama la necesidad de que este tema sea claramente reconocido y sobre él se formulen políticas por parte del gobierno, las cuales, por supuesto, podrían replicarse para otros países de América Lati-

na, y que este asunto sea tomado en cuenta a la hora de elaborar programaciones y planes de desarrollo, tanto sectoriales, como territoriales, en países que tengan este mismo tipo de situaciones, las cuales resaltan positivamente como factores para el mejoramiento de la calidad de vida y las dinámicas de participación comunitaria.

ABSTRACT

This document relates and systematizes a set of experiences of international cooperation for the promotion of the development. In this case, the novel characteristic is based in which this cooperation does not correspond to institutional organisms, multilateral bank, donors of rich countries, etc. But that, on the contrary, this one experience exemplifies of which way the poor emigrants of the Latin American countries are, nowadays, a very important factor for the accumulation of capital and the contribution to the economic development, from sent of remittances, of currencies, through multiple traversing gears, for their relatives in the origin country. The author demonstrates like, through numerous projects, have been able to make specific

and to systematize the cooperation efforts, between the Hondurans that live in the United States, respect to the support to the necessities of his relatives in the origin country.

Finally, the author demands the necessity that this subject clearly is recognized and on him policies on the part of the government are formulated, which, of course, could talk back itself for other countries of Latin Ame-

rica, and who this subject is taken into account at the time of elaborating programmings and plans of development, sectorial, as as much territorial, in countries that have this same type of situations, which positively emphasize like factors for the improvement of the quality of life and the dynamic ones of communitarian participation.

“INCONGRUENCIAS Y DIFICULTADES EN LAS RESPUESTAS DE POLÍTICA PÚBLICA FRENTE A LOS PROCESOS DE MIGRACION Y DESPLAZAMIENTO INTERNO EN COLOMBIA”

Edgar Varela Barrios

RESUMEN

En Colombia, como se sabe, se ha acentuado en la última época el proceso de migración forzosa generado por las violencias de distinto tipo que asolan esta sociedad. Se calcula que más de dos millones y medio de personas se constituyen en sujetos activos de desplazamiento y de migración forzosa, en los últimos tres años por causas que provienen desde los desplomes económicos de áreas enteras, hasta la retaliación y amenazas provenientes del conflicto armado y sus actores. Estos desplazamientos han generado enormes presiones para los entes territoriales (departamentos o gobernaciones, municipios y gobiernos locales). Igualmente se ha intentado configurar una política pública externa, en respuesta a este problema, determinada por el papel de organizaciones multilaterales tales como la Organización Internacional de Migraciones –OIM–; así como por organizaciones no gubernamentales de distinto cariz. El artículo, por lo tanto, analiza el proceso de respuesta y la creatividad suscitada frente a los problemas presentes en el tratamiento del desplazamiento forzoso y la migración especialmente en

el suroccidente colombiano, a lo largo de los últimos cuatro años; correlacionando los actores internacionales, las instituciones no gubernamentales, los gobiernos locales, el gobierno nacional, y la propia dinámica implícita en el denominado “Plan Colombia”, mecanismo de lucha contra la drogadicción, soportado en el apoyo económico y militar de los Estados Unidos a Colombia desde la administración Pastrana y que continúa con el actual gobierno del Presidente Alvaro Uribe Vélez.

ABSTRACT

In Colombia, as it is know the forced migration process generated by differents sorts of violence which devastate society has increased in recent times. It is estimate that in the last three years more than two millions and a half people have been active subjets of displacement and forced migration. The associated causes to this phenomenon come from economics crashes in wide geographical areas to retaliations and threats coming from the diverse armed confict actors. This displacement has generated strong stress for the territorial entities (i.e. departments

and department governors, municipalities and local governments). In this sense, it has been intended to built an external public policy to solve the problem which has been determinated by the rol that multilateral organizations such as, International Migration Organization IMO and NGOs play. This paper analize the response process implemented in the last four years and the creativity generated to find out alternatives to the present problems related to migrations and forced

displacement treatment particularly in colombian southwest area. It considers the international actors, the NGOs, the local and national government and the implicit dynamic of the so called "Plan Colombia", fighting mechanism against drugs supported by the militar and economic aid from de United State to Colombia, started in Pastrana administrations and continued in President Alvaro Uribe government.

UNA INTRODUCCIÓN PARA EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

André-Noël Roth Deubel

RESUMEN

En Colombia la investigación sobre políticas públicas está aún incipiente a pesar de un notable crecimiento del interés por el tema desarrollado tanto en el campo académico como político-administrativo. Con el presente artículo se pretende introducir de manera sencilla al lector en el tema del análisis de las políticas públicas. A través de la cómoda clave de lectura del llamado ciclo de políticas públicas, se presenta brevemente los principales conceptos utilizados por este campo de estudio: definición, problemas, agenda, formulación, decisión, implementación y evaluación. Se trata de una invitación al desarrollo de trabajos de investigación en esta área de las ciencias sociales que se caracteriza por su conexión tanto con la reflexión teórica como con el análisis de la realidad política, social, económica y administrativa a partir de una perspectiva interdisciplinaria.

Palabras claves

Políticas públicas
Análisis de políticas
Ciclo de políticas

ABSTRACT

In Colombia the investigation on public policies is still incipient in spite of a remarkable growth of the interest by the developed subject so much in the academic field as political-administrative. With the present article it is tried to introduce of simple way to the reader in the subject of the analysis of the public policies. Through the comfortable key of reading of the call cycle of public policies, one briefly appears the main concepts used by this field of study: definition, problems, agenda, formulation, decision, implementation and evaluation. One is an invitation to the development of works of investigation in this area of social sciences that is characterized as much by its connection with the theoretical reflection as with the analysis of political, social, economic and administrative the reality from a interdisciplinary perspective.

Key words

Public policies
Analysis of policies
Cycle of policies