

AUGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA

*Municipio, política de atención a desplazados
y debilidad institucional*

Resumen: Las dificultades del Gobierno Nacional para acreditar ante la Corte Constitucional el cumplimiento de las medidas ordenadas para superar el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento interno en el país, obedece en buena medida a inadecuación de carácter institucional. En efecto, las entidades y organismos destinatarios de las nuevas responsabilidades nunca se reestructuraron para que pudieran cumplir eficientemente la misión, pues el problema humanitario generado por el desplazamiento masivo se ha percibido como un fenómeno transitorio o coyuntural y no estructural. Adicionalmente, los municipios no forman parte en la ley de una política que, aun cuando es de naturaleza local, se gestiona con un criterio altamente centralizado.

La política social del Estado está institucionalmente construida en Colombia sobre la organización descentralizada del poder ejecutivo en distintos niveles geográficos de gobierno, de tal manera que el nivel nacional decide las políticas públicas, el nivel intermedio coordina y complementa, y el nivel local responde por los servicios y las obras públicas mediante las cuales el Estado llega a la sociedad, y de manera especial a la población más pobre y vulnerable.

El modelo estatal territorialmente descentralizado asigna a las autoridades seccionales y locales jurisdicción sobre geografías rígidas y poblaciones que se presumen estables en períodos prolongados, como premisa que hace posible la planificación a mediano y largo plazo, así como presupuestar ingresos y gastos y ejecutar presupuestos en las diversas vigencias fiscales. Todo está dispuesto en la administración sobre la base de la previsibilidad de las condiciones políticas, sociales y financieras en que debe desempeñarse un gobierno por lo menos durante su respectivo período constitucional.

No es fácil cambiar las reglas de organización y funcionamiento de la administración, como tampoco modificar las rutinas propias de una cultura administrativa. Debido a la rigidez jurídica y al espíritu burocrático que se instaura en las administraciones, cuesta mucho exigirle capacidad para responder, rápida y ágilmente ante situaciones que se salen del reglamento y la inercia laboral, para reaccionar pertinentemente a hechos imprevistos.

Podrá aducirse, con razón, que en Colombia los desplazamientos masivos de población por motivo de violencia no constituyen un fenómeno nuevo ni imprevisible. Toda nuestra historia republicana está salpicada de graves trastornos del orden social, por guerras civiles y violencia generalizada en el campo, con la secuela de migraciones súbitas y masivas de la población hacia lugares de nuevo asentamiento, en búsqueda de seguridad y condiciones propicias para reconstruir la vida. De esto el país sabe mucho. De hecho, la intensa urbanización de Colombia desde mediados del siglo pasado se explica en buena medida por el desplazamiento originado en cruda y generalizada violencia.

Lo que ocurre es que la administración ha sido organizada como si viviéramos en tiempos de paz, orden y tranquilidad, como si estuviera garantizado el

imperio de la ley y el país contara con una democracia avanzada. A pesar de las constantes reformas, la institucionalidad continúa siendo muy inadecuada para las condiciones reales en que transcurre la vida del país. El Estado colombiano padece de una débil institucionalidad. Y es en situaciones extremas de crisis cuando las instituciones pueden demostrar su verdadera capacidad, y cuando se revelan sus falencias. A propósito de la crisis humanitaria generada por los desplazamientos masivos internos de población asociados con violencia, que se ha evidenciado con especial fuerza durante los últimos diez años, la debilidad institucional del Estado se ha revelado especialmente en cuanto se refiere a las insuficiencias de la estructura descentralizada del Estado.

Se censura con particular insistencia la escasa participación del municipio en los programas y acciones gubernamentales para la gestión de las políticas públicas sobre población desplazada. La debilidad relativa del municipio, en el contexto de un proceso de descentralización que no logra encontrar un norte definido, es un problema evidente. La debilidad institucional de la descentralización se explica sin dificultad por la tradición centralista del país, reforzada en virtud del incremento del poder presidencial en este último tramo histórico. La descentralización territorial, y con ella el municipio, a pesar de significativos avances iniciales en las décadas de los años 80 y 90, registra al comenzar apenas el siglo XXI un estancamiento y señales de retroceso muy preocupantes.

En cuanto hace a las políticas públicas para enfrentar el fenómeno del desarraigo masivo y forzado de población por violencia, interesa en esta presentación preliminar explorar algunas causas y características de los problemas institucionales que enfrenta el Estado para el manejo de la emergencia, y en tal contexto el modesto y subordinado papel que se le ha asignado al municipio, a pesar de que es precisamente este el escenario social e institucional del fenómeno. Y ello a pesar de que la Constitución proclama a las entidades territoriales como descentralizadas y autónomas.

La crisis humanitaria protagonizada por las movilizaciones masivas, plantea una nueva dimensión a la acción estatal y un formidable desafío a su capacidad para cumplir con sus deberes sociales. Los desplazamientos demográficos introducen factores de cambio súbito en el tamaño de las poblaciones objeto de la acción social del Estado en sus distintas reparticiones territoriales. En efecto, los territorios del desplazamiento con su dinámica espontánea y no programada, y su trashumancia de unas jurisdicciones a otras, entran en conflicto con los territorios institucionales de la descentralización. La escasa jerarquía del municipio en el conjunto de las instituciones encargadas de manejar la crisis, delata no sólo el diseño radicalmente centralizado del sistema institucional encargado de enfrentarla, sino el retraso e incluso el estancamiento en que se encuentra

la descentralización. Ambos factores originan ineficiencias, descoordinación, duplicidades y vacíos.

En lo que sigue el análisis se centra en dos aspectos: el diseño institucional altamente centralizado del Estado, y la relegación institucional del municipio en el manejo de un asunto estrictamente local.

I. MODELO EXCESIVAMENTE CENTRALIZADO

Para hacer frente a las migraciones internas forzosas de la población se diseñó en los años 90 un modelo institucional altamente centralizado, en el cual el Gobierno Nacional, en sus sectores central y descentralizado, no se limita a trazar los lineamientos generales de política, sino que asume con su propia organización todos los pormenores de estrategia, logística, planeación, presupuesto, gasto y ejecución, para todo el territorio nacional, desplazando a las autoridades seccionales y locales. Prácticamente se trata de una función personal del Presidente de la República, que se instrumentó a través de un programa y un presupuesto de rango presidencial.

El artículo 3.º de la Ley 387 de 1997, “Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado, la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”, establece:

Es responsabilidad del Estado colombiano formular las políticas y adoptar las medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección y consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia”. Y agrega: “Para efectos del inciso anterior, se tendrán en cuenta los principios de subsidiariedad, complementariedad, descentralización y concurrencia en los cuales se asienta la organización del Estado colombiano.

En la enormidad del territorio colombiano, para los efectos prácticos el Estado suele ser el municipio. Más el fenómeno social tan difundido como el desplazamiento forzado, que además ocurre en sitios tan recónditos a donde el Estado solo tiene oportunidad de llegar por medio de la institución municipal. Sin embargo, la ley entendió que el Estado es fundamental y casi exclusivamente el Gobierno Nacional.

El artículo 19 de la Ley 387 de 1997 enumera las instituciones comprometidas en la Atención Integral a la Población Desplazada, que “deberán prestar en forma eficaz y oportuna la atención a la población desplazada”. Dichas instituciones son todas entidades u organismos del orden nacional. Tan sólo un numeral, el 9, alude a las entidades territoriales para señalarles que “desarrollarán progra-

mas especiales de atención en materia educativa a la población desplazada por la violencia y accederán a recursos del programa de subsidios a la permanencia y asistencia a la educación básica del FIS”. Las demás instituciones son todas nacionales: INCORA (hoy INCODER), Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Instituto de Fomento Industrial (hoy suprimido y en proceso de liquidación), el Sistema General de Seguridad Social en Salud, la Red de Solidaridad Social (hoy Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - Acción Social), el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Ministerio de Educación Nacional, el Sena, la Defensoría del Pueblo, la Comisión Nacional de Televisión, y el Instituto Nacional de la Reforma Urbana, Inurbe, hoy también suprimido y en proceso de liquidación.

El Gobierno Nacional fue encargado por la ley para diseñar el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y ponerlo en ejecución (art. 9), y recibió toda suerte de atribuciones para organizar una Red Nacional de Información (art. 11), crear un Observatorio del Desplazamiento Interno por la violencia (art. 13), adoptar medidas de prevención (art. 14), proveer atención humanitaria de emergencia “con la finalidad de socorrer, asistir y proteger a la población desplazada y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas” (art. 15), dar apoyo a la población desplazada que quiera retornar a sus lugares de origen (art. 16), y promover “acciones y medidas de mediano y largo plazo con el propósito de generar condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento en otras zonas rurales o urbanas” (art. 17).

El Sistema Nacional, constituido por el conjunto de entidades públicas, privadas y comunitarias que realizan planes, programas, proyectos y acciones específicas, tendientes a la atención integral de la población desplazada, es simplemente un concepto, una entelequia. El Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, “órgano consultivo y asesor, encargado de formular la política y garantizar la asignación presupuestal de los programas”, está integrado por numerosos ministros, consejeros presidenciales y otros funcionarios de primer nivel, todos los cuales están, sin embargo, facultados por la ley para delegar su asistencia en funcionarios de segundo nivel, de donde resulta una instantánea devaluación política del Consejo.

Del prurito centralista no se ha salvado ni la propia Corte Constitucional. En la sentencia SU 1150 de 2000 afirma: “el fenómeno de los desplazados por la violencia constituye una perturbación del orden público social y económico del país” y por lo tanto “las medidas que ordene el Presidente de la República

en este campo deben ser acatadas por los mandatarios territoriales, como agentes del Presidente en esta materia” (arts. 296 y 303 de la Constitución).

La Directiva Presidencial de noviembre 28 de 2001 impartió caudalosos órdenes a los organismos del sector central y a las entidades descentralizadas nacionales. En cuanto a las entidades territoriales, les ordena “coordinar sus acciones”, “atender las instrucciones que imparta la Red de Solidaridad Social, conformar los Comités locales para atender la población desplazada que ordena la ley, y tener en cuenta la población desplazada por la violencia en la provisión de los servicios de salud y educación. Al final ‘insta’ a los entes territoriales ‘a focalizar recursos para la atención a la población desplazada en sus respectivas competencias e informar de ello al ente coordinador del Sistema Nacional de Atención Integrada a la Población Desplazada’”.

El documento CONPES 3400 “Metas y priorización de recursos presupuestales para atender a la población desplazada por la violencia en Colombia”, de 28 de noviembre de 2005, muy levemente corrige la marginación de las entidades territoriales (y la descoordinación consecuente) de la política de atención a la población desplazada.

Frecuentes han sido las observaciones de la Corte Constitucional respecto de la escasa participación de las entidades territoriales. Así, por ejemplo, en Auto 176 del 29 de agosto de 2005, una de sus admoniciones al Gobierno es para que “se logre coordinar con las entidades territoriales para que los recursos de inversión social sean destinados a la atención de las personas en situación de desplazamiento”. En otro aparte este auto señala:

9. En otro sentido, de los escritos resumidos en el anexo a este auto, la Corte constata que las entidades territoriales no han demostrado dentro de sus ámbitos territoriales un compromiso con la política de atención a la población desplazada acorde a sus obligaciones constitucionales y legales.

“Es necesario asegurar que la colaboración de las entidades territoriales en un asunto que ha sido calificado por la jurisprudencia de la Corte como prioritario dentro del gasto público social, respete los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, que orientan el ejercicio de sus competencias (art. 288 de la Constitución). Igualmente, es necesario que para la protección de los derechos fundamentales de las personas desplazadas, los municipios y departamentos apliquen las normas legales presupuestales que establecen la prioridad en la ejecución de los programas de la población desplazada”.

Hechas estas consideraciones, la Corte resuelve, entre otras medidas, la siguiente:

Séptimo. Prevenir a las entidades territoriales para que tengan en consideración la prelación constitucional que tiene el gasto público destinado a la población desplazada dentro del gasto público social y el artículo 58 de la Ley 921 de 2004, al momento de responder los requerimientos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación o la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional- Acción Social para el efecto de cumplir la Sentencia T-025 de 2004 y el presente auto.

En otra providencia, el Auto 178 de 2005, la Corte Constitucional señala, entre otras, como falencias en la capacidad institucional del sistema de atención a la población desplazada, “el bajo nivel de compromiso de las entidades territoriales” y “la falta de claridad en la definición de las competencias institucionales”.

En Auto 266 de 2006, al analizar el informe presentado por el Gobierno Nacional, la Corte Constitucional reitera la siguiente glosa: “3. No envío de una estrategia de coordinación y promoción de las acciones de las entidades territoriales para la atención de la población en estado de desplazamiento. Necesidad de establecer plazos para el cumplimiento de las acciones anunciadas en este campo”. Sobre este particular el Gobierno manifiesta en su informe a la Corte: *El Ministerio del Interior y de Justicia ha determinado la creación de una Dirección especial dentro de la institución para garantizar este proceso de coordinación y seguimiento con los municipios y departamentos*”. Nada más sensato.

También expresa la Corte en el Auto 266 de 2006:

3.3. Finalmente, observa la Sala que se proporcionó una copia del Acuerdo 06 del 6 de septiembre de 2006, adoptado por el Consejo Nacional de atención Integral a la Población Desplazada, en el cual se solicita a los Gobernadores y Alcaldes que desarrollen ‘un mayor esfuerzo presupuestal y administrativo que se traduzca en una mayor destinación de recursos propios y una gestión dentro del marco de una política pública territorial sostenible, que permita la atención integral a la población desplazada y la garantía efectiva de sus derechos’.

En esta oportunidad la Corte insta los gobernadores y alcaldes a que lideren el tema de la atención integral a la población desplazada por la violencia “a través de la conformación, trabajo efectivo y habitual de los comités departamentales, distritales y municipales que presiden, y el diseño de los Planes Integrales Únicos como instrumento de coordinación y establecimiento de alianzas estratégicas”.

Esta solicitud no basta, sin embargo, para obtener resultados significativos. Es indispensable asignar competencia y recursos a las entidades territoriales. De otra manera todo queda librado a la “buena voluntad” de las autoridades territoriales que, salvo casos excepcionales, no disponen de recursos excedentes

para proveer bienes y servicios públicos a población que no se contabilizaba en ningún presupuesto, y que no ha sido ubicada geográfica ni administrativamente para los efectos de la asignación de recursos del Sistema General de Participaciones. Las finanzas del 95% de las entidades territoriales son tan precarias, que sencillamente escapa a sus posibilidades desarrollar “un mayor esfuerzo presupuestal y administrativo que se traduzca en una mayor destinación de recursos propios al fenómeno de los desplazados”, como ilusamente les ordena la Corte Constitucional.

II. RELEGACIÓN INSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO

No parece racional que un problema que se manifiesta en miles de puntos dispersos de la extensa e incomunicada geografía del país, se quiera atender adecuada y oportunamente, en esos lugares, por medio de una organización pública establecida en la capital de la república, que tiene que multiplicar su presencia en todos los rincones, dependiendo de una dirección exclusivamente nacional.

El desplazamiento interno forzado es un drama de larga duración, que no se resuelve con medidas estatales de aplicación instantánea u ocasional. Para ello es necesario contar con una administración que asuma responsabilidad permanente en el propio lugar de los acontecimientos. La fórmula está de antaño inventada: se trata de la organización descentralizada.

Además, el Estado se ha comprometido con una política de atención “integral” y por tanto compleja, que se ocupa de todos los aspectos indispensables para llevar una vida organizada, estable y con perspectiva de progreso y realización personal. La estabilización económica, el reconocimiento social, la inclusión política y la reparación moral y patrimonial de la población violentamente desarraigada, en todos los territorios colombianos donde el fenómeno se presenta, son misiones que desbordan por completo las posibilidades de una organización centralizada.

Paralelamente al Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, creado en el artículo 6.º de la Ley 387 de 1997, el artículo 7.º organiza los Comités municipales, distritales y departamentales para la Atención Integral a la población desplazada por la violencia, integrados por: el gobernador o el alcalde, otros funcionarios, miembros de la sociedad civil y representantes de la población desplazada. Su función consiste en “prestar apoyo y brindar colaboración al Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia”. Según el párrafo 3.º del artículo 6.º, “En aquellos municipios o distritos donde se presenten situaciones de despla-

miento provocadas por la violencia, será obligación de los alcaldes convocar de emergencia los Comités municipales y distritales para la Atención Integral de la Población Desplazada. Será causal de mala conducta omitir el cumplimiento de esta disposición”.

El artículo 8.º asigna a los Comités municipales, entre otras, las siguientes “acciones de prevención”:

- Asesoría legal. Los miembros del comité municipal deberán orientar a las comunidades que puedan verse afectadas por un hecho de desplazamiento, en la solución, por vías jurídicas e institucionales, de los conflictos que puedan generar tal situación. Así mismo, analizarán la viabilidad de las acciones jurídicas y recomendarán o decidirán la interposición oportuna de los recursos constitucionales o legales pertinentes que permitan minimizar o erradicar procesos embrionarios de persecución o violencia.
- Buenos oficios como amigables componedores. Los miembros del comité municipal tratarán de prevenir los procesos embrionarios de desplazamiento proponiendo mecanismos alternativos de solución de conflictos.
- Evaluar necesidades y “tomar medidas”. Acciones asistenciales. Los miembros del comité municipal deberán evaluar las necesidades insatisfechas de las personas o comunidades que eventualmente puedan precipitar un proceso de desplazamiento forzado. Deberán, con base en dicha evaluación, tomar las medidas asistenciales del caso.

De acuerdo con el artículo 76 de la Ley 715 de 2001, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias, los municipios “Podrán establecer programas de apoyo integral a grupos de población vulnerable, como la población infantil, ancianos, desplazados o madres cabeza de hogar”.

El desplazamiento, al convertirse en un fenómeno persistente y de gran magnitud, ha generado un nuevo objeto de la acción permanente del Estado, hacia el cual deben orientarse programas y acciones públicas dotados de importantes recursos. El desplazamiento masivo, estrechamente asociado a la pobreza (y no solo a la violencia), es en este aspecto un fenómeno social claramente identificado por la Constitución Política de 1991, que le genera al Estado sus principales obligaciones en términos de políticas, acciones y gasto público.

Luego de nueve años de legislación sobre la materia, se sigue regulando el desplazamiento forzado y violento de la población como si se tratara de un hecho extraordinario y transitorio, como si fuera un terremoto, una sequía o una inundación. No siendo así, resulta necesario redefinir la institucionalidad que en su momento fue improvisada para hacer frente a hechos que erróneamente se entendieron como coyunturales y transitorios. En particular deben ser objeto de revisión y reforzamiento las funciones de las autoridades locales. Sólo así

se dará un tratamiento institucional adecuado el desplazamiento masivo, que revela condiciones estructurales de efecto perdurable en la organización de la sociedad, y se desarrolla en un escenario estrictamente local.

Todo lo que acaece en la localidad presenta tintes diversos según las condiciones específicas de cada lugar. Ciertamente es que las movilizaciones masivas originadas en la violencia se han generalizado por el territorio nacional, dando lugar a una crisis humanitaria a escala nacional que debe tener como respuesta políticas y acciones de carácter nacional. Sin embargo, la necesidad de realizar diagnósticos y formular soluciones a escala nacional no debe impedir la adaptación de dichas políticas y acciones a las condiciones propias de las distintas regiones y lugares donde se presenta el fenómeno.

Los problemas que han surgido alrededor de la información sobre desplazados en Colombia ilustran la distancia existente entre la visión macro del Gobierno y la ausencia de un adecuado tratamiento local del fenómeno. Bien ha dicho CÉSAR CABALLERO, ex director del Dane, que “La información de calidad no es la simple agregación de datos, sino la forma de tenerlos de una manera organizada y disponible para la toma de decisiones”.

Cuando observamos que, según las estadísticas del Gobierno, todos los 1.099 municipios de Colombia, salvo uno (Remedios, Antioquia) originan población desplazada, y todos sin excepción están registrados como “receptores” de población desplazada, surgen graves preocupaciones sobre la calidad de esta información y sobre su pertinencia para, a partir de ella, diseñar políticas públicas. En realidad el fenómeno presenta características diferentes según los lugares, y no todos los municipios son igualmente responsables. Surgen problemas institucionales adicionales, por tanto, del diseño de una política uniforme y una legislación idéntica, para el manejo de un fenómeno que no es homogéneo, en todo el territorio.

Por ello es importante el llamamiento que hace la Corte al Gobierno Nacional para que mejore la calidad de la información sobre desplazados. La Corte dice en Auto 218 de 2006:

En la medida en que las autoridades no tengan información completa y veraz sobre las dimensiones del problema que pretenden atacar, sus actuaciones estarán diseñadas y formuladas sobre la base de estimaciones erróneas y, por ende, no tendrán efectividad para contrarrestar la crisis humanitaria generada por el desplazamiento.

Pero la cuestión no solo atañe a la notoria discrepancia entre las cifras sobre registros de desplazados que manejan diversas instituciones, públicas y privadas, sino a la ausencia de criterios que expliquen las diversas causas y condiciones en que se verifican los desplazamientos de población. La Corte, en el Auto 218

de 2006, recuerda que en el Auto 178 de 2005 exigió al director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional– Acción Social culminar “el proceso de caracterización de la población desplazada por la violencia”, orden que encuentra no se ha cumplido.

CONCLUSIONES

Las dificultades del Gobierno Nacional para acreditar ante la Corte Constitucional el cumplimiento de las medidas ordenadas para superar el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento interno en el país, obedece en buena medida a la ineficacia del esquema centralizado de gestión, y a que las entidades y organismos nacionales con responsabilidad en el tema debían haberse reestructurado para que su organización adquiriera la capacidad de incorporar a su objeto y misión el cumplimiento de los deberes especiales que le impone a la administración la debida atención de la crisis humanitaria.

El diseño centralizado del sistema se originó en la Ley 387 que no se ha revisado desde 1997. Luego de 9 años sería razonable pensar en reestructurar el sistema para hacerlo más descentralizado, y para asignar responsabilidades en el nivel nacional con mayor precisión y exigencia, pues hoy todos están llamados a responder pero nadie cumple cabalmente.

Con razón a la Corte le preocupan los evidentes “problemas de coordinación” de las entidades territoriales en desarrollo de los distintos componentes de la política pública de atención a la población desplazada que les compete. Pero para ello sería necesario asignarles los respectivos recursos y tocaría por tanto reformar, además de la Ley 387 de 1997, La ley 715 de 2001, que regula el Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios.

En resumen, las entidades y organismos nacionales destinatarios de las nuevas responsabilidades nunca se reestructuraron para que pudieran cumplir eficientemente la misión, pues el problema humanitario generado por el desplazamiento masivo se ha percibido como un fenómeno transitorio o coyuntural y no estructural. Adicionalmente, los municipios no forman parte en la ley de una política que, aun cuando es de naturaleza local, se gestiona con un criterio altamente centralizado.

CUARTA PARTE
GLOBALIZACIÓN Y BIPODER

MARCELA GUTIÉRREZ QUEVEDO

*Políticas públicas y globalización económica:
desplazamiento forzado*

Resumen. Frente al fenómeno del desplazamiento forzado se investigó sobre el respeto de los derechos humanos y los resultados de las “políticas públicas” sociales, de atención y de paz. En el marco de la globalización, el cumplimiento de los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales son deficientes. Asimismo observamos que las causas de esas deficiencias se deben a una ausencia de política pública de prevención y de negociación clara del conflicto armado.

Palabras clave. Derechos civiles y políticos, derechos económicos, sociales y culturales, globalización y políticas públicas.

INTRODUCCIÓN

Nuestro trabajo en el CIPC¹ se desarrolla dentro del área del acceso a la justicia de las víctimas de desplazamiento forzado interno: análisis de los procesos penales.

Para el año 2006, primero proyectamos entender el sentido de la justicia en un modelo de estado social y democrático de derecho (eficiente, transparente y equitativo), en un mundo globalizado, frente a las víctimas del desplazamiento forzado en una situación de conflicto armado.

Para este estudio tuvimos en cuenta una visión igualitaria de la justicia del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad² –CEDJ– la cual “propugna por un rol más protagónico del estado en la vida social, y por un concepto más amplio de las instituciones, que no reduzca sus funciones a la garantía del orden público, la propiedad privada y la seguridad de los contratos, sino que incluya también la protección de otras libertades civiles (como el acceso igualitario a la justicia y el debido proceso) y de los derechos sociales, económicos y culturales”.

Consideramos, que la justicia integral debe ser el elemento de desarrollo de los individuos y la sociedad. Las garantías y los derechos fundamentales son prioridad en la construcción de una ciudadanía social. Asimismo queremos tener en cuenta la idea del desarrollo humano. Él debe abarcar simultáneamente todos los elementos de la triada desarrollo–equidad–democracia.

Al grupo de investigación³ le interesa conocer si existen políticas públicas democráticas frente al desplazamiento forzado, cuál es la realidad social, cuáles

1 Centro de Investigación en Política Criminal de la Universidad Externado de Colombia

2 RODRIGO UPRIMNY et ál. *¿Justicia para todos? Sistema judicial, derechos sociales y democracia en Colombia*, Norma, 2006, p. 26.

3 La metodología de la investigación del CIPC fue la siguiente: el objetivo del primer semestre fue conocer, por un lado el desarrollo teórico de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales

son los problemas de los actores sociales y cuales son los procesos a implementar no sólo frente al desplazamiento forzado –DF– sino también frente al conflicto armado. Es así como decidimos en este primer año, evaluar no sólo las políticas sociales, sino también la política de atención y la política de paz.

Para este fin, se parte del estudio del cumplimiento de los derechos civiles y políticos y de los derechos económicos, sociales y culturales en el marco de la globalización.

I. DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS FRENTE AL DESPLAZAMIENTO FORZADO: AUTONOMÍA E INTEGRIDAD PERSONAL

Con base en los conceptos de justicia igualitaria y desarrollo humano, el eje de los derechos civiles y políticos debería ser la autonomía⁴ individual frente al poder del Estado.

De acuerdo con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, entendemos autonomía como el respeto al desarrollo de la libre determinación, a la igualdad material, al principio de no discriminación, al derecho a la libertad y a la seguridad personal (no a la esclavitud ni al trabajo forzoso), al derecho a la circulación libre, al debido proceso, a la intimidad, a la libertad de pensamiento, a la libertad de expresión, a la familia, a la prevalencia de los derechos de los niños y al derecho a la diversidad étnica y cultural. Los documentos internacionales⁵ muestran la importancia de la autonomía para todo ciudadano,

en el marco de la globalización, y por otro, el cumplimiento de los instrumentos internacionales y nacionales (Constitución Política) de los derechos fundamentales frente al desplazamiento forzado. En el segundo semestre se realizó un trabajo de campo (cualitativo) sobre la problemática, los factores e intereses que inciden en el DF. La recolección de información se realizó con base en entrevistas con los actores sociales e institucionales. Las entrevistas se tomaron de reuniones colectivas con diferentes ONG y trabajo empírico realizado por estudiantes de criminología del año 2006.

- 4 Tomemos la definición del *Diccionario Larousse Ilustrado* sobre autonomía: “Condición de la persona que no depende de nadie...”.
- 5 Convención para la prevención y la sanción del delito de genocidio, 8 de diciembre de 1948. Convenios de Ginebra (1949) y protocolos. Convención sobre el estatuto de los refugiados (1951) y su Protocolo (1967). Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad, 26 de noviembre de 1968. Estatuto de Roma, 17 de julio de 1998. Declaración Universal de los Derechos Humanos 10 de diciembre de 1948. Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos, 16 de diciembre de 1966. Declaración de Cartagena sobre los refugiados (1984). Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder, 28 de noviembre de 1985. Principios rectores de los desplazamientos internos de la ONU. Principios y Directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del DIH 18 de enero de 2000.

y con mayor razón para la población desplazada⁶, la cual vive una situación de vulnerabilidad y debe ser protegida en todos sus derechos (tierra, familia, movilidad, justicia) sin discriminación. El Estado, debe dinamizar todo lo que esté a su alcance para implementar la autonomía de los desplazados. Esta autonomía es particular, pues son migraciones que causan rupturas, desarraigos y exigen adaptaciones en nuevos contextos culturales.

La normatividad específica frente al desplazamiento forzado⁷ invita a la prevención, a la protección y a la asistencia humanitaria de la población desplazada y asimismo a la reconstrucción de la autonomía, siempre y cuando se tengan en cuenta la complejidad de estos procesos sociales y la diversidad de los grupos sociales, víctimas de este flagelo.

La Mesa Nacional de Trabajo sobre desplazamiento forzado, expresa que la autonomía se construye definiendo y fortaleciendo los elementos que constituyen la identidad, el sentido, los intereses, la misión, la intencionalidad y la responsabilidad social de la organización, y preservándolos frente a presiones, propuestas u ofertas que afecten su integridad.

Los expertos lo han denominado como una política diferencial de protección y atención a la población desplazada y con un énfasis en:

1.º Promover la no discriminación en el ejercicio de los derechos, la inclusión social y el acceso equitativo a los recursos y los servicios del Estado.

2.º Reconocer las vulnerabilidades y necesidades particulares de cada grupo, particularmente de las mujeres, las niñas, los niños y las minorías étnicas y actuar sobre ellas.

3.º Promover el acceso en forma equitativa a la toma de decisiones, a la participación y a la organización.

Para materializar la autonomía se debe dar seguridad personal (enfoque puesto en el interés del ser humano) y cumplir con los derechos civiles y políticos sin priorizar otros intereses no esenciales para la sociedad.

Todo ciudadano(a) colombiano(a) y su familia debe tener el derecho a una vida tranquila, segura, libre y gozar de condiciones de igualdad. Y si es la población desplazada, según el artículo 8.º de los principios rectores de los desplazamientos internos, el desplazamiento no se llevará a cabo de forma que

6 Según la investigación de MARTHA NUBIA BELLO ser desplazado significa haber perdido “su lugar”, dejar de ser y estar en el lugar en que se ha ido; ser desplazado es sinónimo de incertidumbre, desarraigo, anonimato, dolor, rabia, presencia terca y obstinada del recuerdo y del olvido”. Es necesario que tengamos conocimiento que el desplazado llega a un nuevo entorno, todo por reconstruir y con una transformación familiar y comunitaria radical.

7 Principios rectores de los desplazamientos forzados. Documento E/CN/.1888/53/Add., 2 del 11 de febrero de 1998, ONU.

viole los derechos a la vida, dignidad, libertad y seguridad de los afectados. Esta protección y seguridad debe ser entendida en clave de prevención.

Es importante destacar que una prevención adecuada (CCJ) es una política integral que implica no sólo el funcionamiento adecuado de un sistema de alertas tempranas y respuestas adecuadas a posibles riesgos, sino también la adopción de medidas para luchar efectivamente contra las causas del desplazamiento forzado⁸.

De lo anterior se colige que no puede hablarse de vida cuando la seguridad ni las opciones existen. Asimismo, si la prevención y protección no se implementan, el desplazamiento no tendrá fin. Los Derechos Civiles y Políticos se han esfumado, pues el resultado actual de una política de seguridad⁹ ha llevado a resultados poco alentadores: desaparición forzada de personas, el secuestro, las amenazas, detenciones arbitrarias y las masacres¹⁰.

Todo lo anterior muestra como en Colombia se vulnera la vida y se estigmatiza a ciertos grupos, sin tener en cuenta el significado de los derechos humanos y el artículo 10.º de los principios de ONU¹¹, sobre el derecho a la vida.

A. ESTADO DE CUMPLIMIENTO¹²

Existen esfuerzos humanos, materiales, institucionales y sociales que tienen como meta afrontar el DF.

8 La Comisión Colombiana de Juristas hizo una evaluación del desempeño del gobierno en cada uno de los aspectos constitutivos de una política integral de prevención y lo sintetiza en los siguientes puntos: respuesta adecuada a las situaciones de riesgo; garantías para que los operativos militares de lucha contrainsurgente no tengan a la población campesina y a los líderes desplazados como objetivo de la actuación militar y no afecten de manera indiscriminada a la población civil; adopción de medidas efectivas para luchar contra la impunidad, dismantelar el paramilitarismo, cesar los nexos entre militares y paramilitares; y finalmente, proteger la tenencia y uso de las tierras de la población campesina, los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes.

9 Cfr. Programa de Gobierno sobre la “Seguridad Democrática”, Ley 875, del 25 de julio de 2005, llamada de justicia y paz y Decreto 4760, de 30 de diciembre de 2006.

10 Según el Informe Nacional de Desarrollo Humano del 2003, las investigaciones quedan truncadas en el caso de la desaparición, en el secuestro las investigaciones no avanzan y las reparaciones son difíciles de aplicar; frente a las amenazas existen muchos programas pero los trámites son engorrosos y la investigación no se realiza; y frente a las masacres y todas las anteriores hay poca disponibilidad presupuestal.

11 Artículo 10.º “De los principios rectores sobre desplazamiento forzado de la ONU: El derecho a la vida es inherente a la persona humana y estará protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente. Los desplazados internos estarán protegidos en particular contra: el genocidio, el homicidio, las ejecuciones sumarias y arbitrarias, y las desapariciones forzadas, incluido el secuestro o la detención no reconocida con amenaza o resultado de muerte”.

12 El estado de cumplimiento se tomó como base muchos informes de los siguientes organismos: CIDH, Arquidiócesis de Bogotá y CODHES, CCJ, comisión de DH-ONU, Laboratorios de Paz ...

Sin embargo, el desplazamiento forzado está asociado a una historia y a muchos intereses de tipo nacional e internacional que no dejan desatar el nudo gordiano y prevenir el desastre humanitario.

Existen los siguientes factores que provocan el desplazamiento forzado y afectan la autonomía y la integridad personal, entre muchos otros:

a. Factores estructurales (tenencia y distribución de la tierra, exclusión social, represión política, etc.) y coyunturales (narcotráfico, surgimiento de nuevos actores armados, etc.) que hacen más compleja la situación y que en los últimos años, con la agudización y degradación del conflicto armado hace más crítica y dramática la situación de la población que se ve forzada a abandonar sus territorios (ACNUR).

MARTHA NUBIA BELLO en su artículo “El desplazamiento forzado en Colombia: acumulación de capital y exclusión social” muestra cómo la historia colombiana ha estado caracterizada por procesos de despojo y de expulsión de población indígena, negra y campesina debido a un modelo capitalista de la exclusión.

b. La impunidad, la injusticia social y la exclusión. Lo anterior hace que se criminalicen muchos aspectos y se limiten los derechos fundamentales.

La CIDH, en su informe anual¹³ a la asamblea de la OEA, recalca sobre la afectación del goce de los derechos humanos en Colombia por el conflicto armado y el proceso de desmovilización y la impunidad que conlleva.

c. El incremento del pie de fuerza y del conflicto armado interno.

d. La presencia paramilitar y de la guerrilla.

e. La ausencia de una política de prevención efectiva y respetuosa de los DDHH.

Según la Comisión Colombiana de Juristas¹⁴, las causas directas de los desplazamientos forzados continúan siendo las violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos y las infracciones al derecho humanitario: según las estimaciones del Comité Internacional de la Cruz Roja, basadas en el testimonio de las personas desplazadas que asisten, “las amenazas y las ejecuciones sumarias continuaron siendo importantes factores de desplazamiento forzado”.

La Defensoría del Pueblo señala además como factores de desplazamiento forzado los siguientes: el aislamiento de vastas regiones, particularmente ru-

¹³ [www.cidh.org/annualrep/2005sp/cap.4.htm#COLOMBIA].

¹⁴ CCJ. [www.coljuristas.org.documentos/]. Seguimiento a la Aplicación de las Recomendaciones Internacionales Sobre Desplazamiento Forzado en Colombia. 2004-2005 Informe para el Representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de las personas internamente desplazadas.

rales; las mayores limitaciones a la acción humanitaria; la presión en zonas de frontera; y “las amenazas cada vez más frecuentes a líderes de organizaciones de población desplazada, con lo que se quebrantan los incipientes procesos organizativos”¹⁵.

El INDH¹⁶ dice que “la prevención del desplazamiento y la protección de sus víctimas han sido descuidadas. La prevención basada en la actividad militar y policial falla porque la fuerza pública no puede estar en todas partes y la lógica de combatir al enemigo prevalece sobre la de proteger a la gente”.

f. Las amenazas (66%) y asesinatos (15%)

g. Las judicializaciones y detenciones arbitrarias.

En agosto de 2005, MICHAEL FRÜHLING, director de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, señaló que estas detenciones se configuran como una de las peores violaciones a los derechos humanos en el país, dado su número y frecuencia. Ellas no sólo atentan contra el derecho a la libertad y seguridad personales, sino que violan el derecho de presunción de inocencia y afectan frecuentemente a miembros de grupos vulnerables como defensores de los derechos humanos, líderes comunitarios, activistas sindicales y personas que habitan en zonas donde operan grupos armados ilegales¹⁷.

15 Hace ya diez años, se expide la Ley 387 de 1997 en la que se establece la condición de desplazado, condición que se supera en el momento en que se recupera totalmente la capacidad de ejercer los derechos vulnerados. Según esta ley es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno; Disturbios y tensiones interiores; Violencia generalizada; Violaciones masivas de los Derechos Humanos; Infracciones al Derecho Internacional Humanitario; Otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público.

16 INDH del 2004, p. 23.

17 Siguen las detenciones arbitrarias. Durante el segundo semestre (2005) se presentaron 106 de estos casos en el ejército (durante el primer semestre se habían denunciado 148), 76 en la policía (frente a 118 del semestre anterior) y 50 en la Fiscalía (frente a 72 del semestre anterior). A su vez, el ejército se mantiene en otros campos como el principal agente sindicado de violaciones, con 52 casos de ejecución extrajudicial, 11 desapariciones, 24 casos de tortura y 40 amenazas (mientras que en el semestre anterior las denuncias por los mismos ítems habían sido de 53 ejecuciones, 8 desapariciones, 46 torturas y 126 amenazas). En la Policía, entidad que recoge el dudoso cargo de ocupar el segundo lugar en violaciones, muestra para los mismos ítems los siguientes resultados: 20 ejecuciones extrajudiciales, 1 caso de desaparición forzada, 12 de torturas y 16 de amenazas. El semestre inmediatamente anterior la situación denunciada era: 30 desapariciones, una desaparición, 18 torturas y 32 amenazas. En el caso de graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario por parte de las FARC, se observa una apenas perceptible tendencia a la baja (se pasó de 113 infracciones durante el primer semestre a 92 durante el segundo), siendo los casos más sensibles los de homicidio intencional en persona protegida (36 este semestre analizado, frente a 65 en el anterior) y heridos por métodos ilícitos (se pasó de 21 en

h. Victimización de mujeres, niños y jóvenes. Violación de territorios sagrados de indígenas y campesinos.

En sus conclusiones, la Comisión “continúa preocupada por el impacto de la violencia generada por los actores fundamentales de la población civil en Colombia y, en particular, de los sectores más vulnerables: las comunidades indígenas y afrodescendientes y los desplazados. Asimismo, continúan registrándose ataques contra defensores de derechos humanos, líderes sindicales y periodistas. A pesar del diálogo entre Estado y el comando mayor negociador de las AUC, el compromiso de cese de hostilidades y las desmovilizaciones efectuadas en varias regiones del país, prosiguen las acciones de grupos paramilitares contra la población civil”.

i. El estado de cosas inconstitucional (Corte Constitucional 025/2004, Auto 218 de 2006, Auto 266 de 2006).

j. El aumento de protestas. El CINEP muestra cómo la gente protesta por la violación masiva de derechos y un panorama igualmente oscuro frente a la libertad personal de las personas que deben movilizarse y dejar todo: identidad, relaciones, etc.

B. INVESTIGACIÓN CUALITATIVA

Estudiantes de criminología¹⁸ (Facultad de Derecho, UEC, 2006) realizaron entrevistas a víctimas del desplazamiento, académicos, industriales y ONG con el objetivo de entender el concepto de prevención y protección de las víctimas de acuerdo con la notificación de la Corte Constitucional al gobierno y la realidad histórica del país.

Según diferentes ONG, existen en la mayoría de los municipios de Colombia afectación por el desplazamiento, no sólo recibiendo población desplazada sino quedando a la deriva la vitalidad de las poblaciones.

el primer semestre a 30 en el segundo). En el caso del ELN, también se mantiene una leve tendencia al descenso de casos (pasando de 10 a 7 casos entre uno y otro semestre), lo que puede ser un reflejo de la iniciación de conversaciones de paz que empezó a concretarse a finales del año pasado. En el capítulo de las violaciones indirectas a los derechos humanos perpetradas por los grupos paramilitares, se observa un importante descenso de eventos denunciados, al pasar de 606 casos durante el primer semestre a 325 durante el segundo. En este orden de ideas, es significativa la disminución de denuncias por detenciones arbitrarias imputadas a estos grupos (al pasar de 37 a 8). Aun cuando tendencialmente más bajos, los casos de ejecuciones extrajudiciales (donde se pasó de 234 denuncias a 156), amenazas (de 234 a 68) y desapariciones (de 30 a 22) siguen siendo significativamente importantes, al imputárseles a grupos formalmente en proceso de negociación y desmonte de sus estructuras armadas.

18 Estudiantes de Criminología 2006 de la Universidad Externado de Colombia, cuarto año. GINA MARCELA TIRADO, SANDRA JIMENA PARRA, ÍNGRID POLANÍA, DIANA RODRÍGUEZ, YADIRA RODRÍGUEZ, CAROL SANDOVAL y MARCELA VARGAS.

Según el último informe de CODHES¹⁹ (12 septiembre 2006) muestra cómo a pesar de que el gobierno destaca una disminución global, existen departamentos como La Guajira donde creció el desplazamiento en comparación con los primeros seis meses de 2005 y resurgieron los desplazamientos masivos y en tres zonas limítrofes hubo eventos de migraciones fronterizas que afectaron territorios de países vecinos²⁰.

La Comisión Colombiana de Juristas hace referencia a una violación masiva y sistemática de los DDHH y toma el caso de la Guajira que por el conflicto armado interno, el pueblo wayú se vio muy afectado, con dos eventos y 770 personas desplazadas en el primer semestre del 2006. Una de las explicaciones es el aumento del pie de fuerza, estrategia de seguridad del gobierno, basada en la consolidación y control estatal del territorio, ha llevado un progresivo incremento del pie de fuerza en regiones específicas.

El CINEP²¹ insiste en que “la guerra tiene un carácter destructivo, pérdida de la dignidad y múltiples efectos”.

Para el país representan muchas consecuencias en valores, en ética humanitaria, en tolerancia y respeto. La guerra crea exclusión y venganza. Retroalimentación del conflicto, dice el profesor ÁLVARO VILLAREAGA.

El profesor FERNANDO CUBIDES, IEPRI/UN, muestra los efectos de la violencia en la socialización: “La violencia hace que la gente renuncie a la sociabilidad y a los encuentros con el otro. El comportamiento varía frente a sus vecinos. En Bogotá la calidad de vida es mala con un gran deterioro [...] La franja joven 18/25 se va del país. La sociedad civil huye del horror o al no tener alternativas juegan a la guerra”.

Asimismo, el profesor ISAAC BELTRÁN dice que la “guerra trae pobreza y menos desarrollo integral. Costos contables, directos e indirectos. Economía de guerra y se desvían los recursos del Estado para otras prioridades”.

Frente a los costos sociales, la guerra y la expulsión hacen que la sociedad se fragmente. Rosario expulsada en Bogotá por un actor armado dice: “Yo trabajaba con las comunidades indígenas, era dirigente estudiantil y empecé

19 Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento.

20 En el caso de La Guajira, los más afectados son los pueblos indígenas de los grupos wayú, ubicados en áreas donde el contrabando de gasolina desde Venezuela ha sido uno de los principales motores de la economía de la zona. En el caso mencionado antes por las CCJ del corregimiento de Bahía Honda, inicialmente estas familias llegaron a la cabecera municipal de Urbilla en donde las autoridades condicionaron la atención humanitaria a un retorno inmediato que, según Acción Social, se cumplió con 47 personas. Sin embargo, CODHES constató en terreno que más de 150 personas no retornaron y permanecen en Urbilla, otras 56 se asentaron en Maracaibo, en el Estado Zulia de Venezuela, y algunas familias se trasladaron a la ciudad de Santa Marta en el departamento del Magdalena.

21 *El palabrero*, revista radial del CINEP, “Crónicas de FRANCISCO QUINTERO sobre los costos de la guerra-humanitarios”.

la persecución. Y recriminación de todos lados. Todo cambió, su vida y las relaciones familiares”.

Con relación a los costos económicos en la toma del pueblo de Arboleda (Caldas) en el 2000, el investigador ALONSO SALAZAR expresa: “Muchos muertos entre policías y civiles. Hoy es un pueblo olvidado. Muchos se fueron. Los propietarios y recolectores del café se fueron. Las casas se abandonaron y dejaron un pueblo fantasma”.

Frente a los costos psicológicos, el periodista llamado “La Chiva” expresa el sentimiento de sumisión y abandono: “El abandono y pérdida de la tierra unida a todas las formas de violencia dejan: odio, temor, represión, duelo permanente y cosificación. Se pierde la confianza y la tranquilidad. Los sueños no son sueños sino pesadillas”.

La doctora MYRIAM ALARCÓN –Psicoanalista– dice que “frente a las diferentes violencias la gente quiere o le toca irse. La huida y el aislamiento traen efectos de soledad, no tiene redes de sostén. No hay compañías. Es perder los pequeños núcleos”.

Con relación a los costos políticos y judiciales: “los espacios se restringen y la participación se limita. La ciudadanía no se ejerce. No sólo es la población sino efectos en las administraciones locales”. (Solita, Caquetá. Alcalde OSORIO, 2001).

“Los proyectos comunitarios se ven empantanados”. (ÍNGRID BOLÍVAR. Politóloga CINEP). “Se deforma el concepto de la política. Los problemas sociales no se tienen en cuenta y aparecen ligados a la confrontación armada”. “Existe una ingobernabilidad, no tiene apoyos ni recursos económicos”. Polarización de los grupos sociales y no hay acuerdos políticos.

Frente a los costos ambientales, ABADIO GREEN, indígena tule, dice: “Esos territorios “inhóspitos” son en el mundo la biodiversidad. El territorio es la madre y el pulmón. Tiene sabiduría. Esta guerra es histórica desde la Conquista. La guerra nos muestra que nos podemos seguir matando y aniquilando el medio ambiente”.

La guerra es la antítesis de la vida, dice FRANCISCO GONZÁLEZ (Universidad Javeriana). “Los ecosistemas han sido destruidos por ocupación de las selvas, destrucción de las especies y plantas y animales...” La política antidrogas es la fumigación destruyendo y desertificando los territorios de vida.

Frente a los costos espirituales, el padre JULIO MEJÍA expone que “la guerra afecta a la vida. La vida empieza a estar marcada con miedo y la incertidumbre. En una palabra es la deshumanización. Se pierde la dimensión trascendente de la vida”.

Y finalmente los costos culturales tocan los referentes sociales construidos en la historia y la memoria del pueblo. MARÍA VICTORIA URIBE (ICAN) señala que

“se rompe lo que reúne a la gente. La familia y las expresiones culturales. El tejido social. La disgregación de las familias. Gente rota y pérdida”.

Si escuchamos a las víctimas directamente, expresan sentimiento de incredulidad y miedo frente a la situación vivida del desplazamiento forzado y a las políticas públicas integrales. Expresaron estos sentimientos de diferentes formas:

“Fueron torturados, violados, asesinados, mujeres, niños, jóvenes y ancianos; tuvimos que escuchar lamentos sin piedad alguna, todos nos sentimos maltratados porque llegaron apoderándose de nuestro territorio, maltratando, matando y destruyendo nuestro cementerio que es sagrado e intocable para nosotros, al igual que las mujeres y los niños y robándonos la posibilidad de llorar a nuestros difuntos como demandan nuestras costumbres”. (Mujer wayú).

II. DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES FRENTE AL DESPLAZAMIENTO FORZADO: DIGNIDAD HUMANA Y PATRIMONIO DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA

Los instrumentos internacionales²² y nacionales²³ desarrollan el concepto de vida digna, la cual responde a los valores de igualdad, solidaridad²⁴ y no discriminación. Diferentes instrumentos han coincidido en que el ser humano debe tener una vida digna no sólo en cumplir la satisfacción de sus necesidades básicas, sino también tener una calidad de vida óptima. El Pacto internacional expresa que los derechos económicos, sociales y culturales se centran en la dignidad humana y el nivel de vida adecuado.

22 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966). Protocolos facultativos de 1966 y 1968. Protocolo adicional a la Convención americana sobre Derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (Protocolo de San Salvador 1966). Principios rectores de los desplazamientos internos. Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos, 1999.

23 Constitución Colombiana, Jurisprudencia Corte Constitucional T-025/2004, CONPES 3411/3400/3385, CONPES 3411 (Política de lucha contra la impunidad en casos de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, a través del fortalecimiento de la capacidad del estado colombiano para la investigación, juzgamiento y sanción); CONPES 3400 (Metas y priorización de recursos presupuestales para atender a la población desplazada por la violencia en Colombia); CONPES 3385-Importancia estratégica de los laboratorios de paz en Colombia desarrollados con la cooperación financiera no reembolsable de la Comunidad Europea.

24 La Mesa de Trabajo sobre DF define la solidaridad, cuando el objetivo último de cualquiera de las acciones que emprenda la organización es el bienestar del conjunto de la comunidad y de la organización, necesariamente las relaciones deben estar regidas por la solidaridad, es decir, por la cooperación, el apoyo mutuo y la coordinación, así como por la priorización y la definición de metas y acciones desde criterios de equidad y discriminación positiva.

Lo anterior quiere decir que la vida es realmente vida si se respeta la libre determinación, la igualdad y trato sin discriminación, el derecho a trabajar en condiciones equitativas y satisfactorias, el derecho a la seguridad social y la protección a la familia y a la niñez, entre otros.

El nivel de vida adecuado incluiría alimentación, vestido y viviendas adecuadas y una mejora continua de las condiciones de existencia. Asimismo, el derecho a la salud física y mental y el derecho a la educación en el sentido más amplio y progresivo (investigación vida cultural, progreso científico, etc.).

Tal como lo dice el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2003²⁵, “el verdadero objeto de las políticas públicas es proveer más opciones para que el ciudadano lleve su propia vida de manera más y más satisfactoria, o sea, en una frase, “desarrollo es libertad”.

Con relación a la vida digna de la población desplazada, la Comisión Colombiana de Juristas retoma el desarrollo hecho por la Corte Constitucional y establece la dimensión social de la dignidad humana, identificando tres lineamientos claros y diferenciales:

a. La dignidad humana entendida como autonomía o como posibilidad de diseñar un plan vital y de determinarse según sus características (vivir como se quiera).

b. La dignidad humana entendida como ciertas condiciones materiales concretas de existencia (vivir bien).

c. La dignidad humana entendida como intangible del cuerpo y del espíritu o dicho de otra forma, integridad física e integridad moral (vivir sin humillaciones).

El cronograma establecido por la Corte Constitucional para que el gobierno resuelva el estado de cosas inconstitucional permite afirmar que no sería justificable que el gobierno decidiera disminuir la protección de algunos derechos con base en algunos aspectos del mal funcionamiento del Sistema de Atención Nacional indicado por la Corte, por lo que se le dio plazo de un año para solventar el problema. Como lo reitera la Corte en el auto del 27 abril de 2004, “no es constitucionalmente admisible que el alcance de dicha protección disminuya en la práctica, sin que se ponga de presente dicha disminución y se adopten los correctivos e manera oportuna y adecuada”. (CCJ).

Dentro del concepto de vida digna es fundamental tener en cuenta el derecho a la tierra. La tierra no sólo es territorio y economía, es mucho más. Es poder y dominación. Son historias de vida, son relaciones de amistad, son vecindades, son entornos, son tejido social, seguridad ciudadana, es participación, son, en una palabra, la identidad.

25 INDH 2003, p. 13.

La obligación de respetar el derecho a la tierra es de todos. El Estado y la sociedad civil deben propender al respeto y si es lo contrario, entonces por la reparación de los derechos de la víctimas en un entorno de una verdadera reconciliación y una construcción de dignidad.

La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas en el 2004 recalca que “los derechos económicos sociales y culturales deben hacer parte permanente de la agenda del Estado colombiano, de los partidos y movimientos políticos, y de los grupos significativos de ciudadanos. Tanto las autoridades como las personas de carácter particular que se asocian para reflejar el pluralismo político, promover y encauzar la participación ciudadana y contribuir a que la voluntad popular se forme y manifieste adecuadamente, deben mantener una presencia activa y constante en la tarea de buscar y realizar la justicia social”. (Seminario Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, PGN, 18 de mayo de 2004, ponencia del señor MICHAEL FRUHLING).

Estas obligaciones del Estado han sido planteadas en el artículo 21 de los principios rectores de los desplazamientos internos de la ONU que dice lo siguiente:

- 1.º Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad o sus posesiones
- 2.º La propiedad y las posesiones de los desplazados internos disfrutarán de protección en toda circunstancia.
- 3.º La propiedad y las posesiones que hayan abandonado los desplazados internos serán objeto de protección contra la destrucción y la apropiación, ocupación o usos arbitrarios e ilegales.

A. ESTADO DE CUMPLIMIENTO

La población desplazada²⁶ y “la crisis humanitaria no logran superarse ni atenderse adecuadamente. El reducido acceso de familias víctimas del desplazamiento al programa de Asistencia Humanitaria de Emergencia para Desplazados, a cargo de la Red de Solidaridad Social así lo demuestra. Para el 2003, 26.828 familias accedieron a este programa, aproximadamente 131.140 personas de un total de 207.600 personas víctimas del desplazamiento en este año, es decir, que se continúa presentando un déficit importante en la atención a la población desplazada, de la cual las mujeres representan el 53%”.

Sin embargo, la crisis interrumpió los avances mencionados y en algunos casos generó retrocesos. Los retrocesos más notorios fueron el aumento de la población urbana por debajo de la línea de pobreza, que sólo en dos años perdió

26 PILAR RUEDA. Asesora e investigadora de OXFAM.

lo ganado en los seis anteriores. El índice de calidad de vida del 40% más pobre de la población también retrocedió. Estos fenómenos fueron causados por el dramático aumento del desempleo abierto. La desaceleración de 1996 habría agregado 400.000 desempleados; la crisis de 1998-1999 aumentó el desempleo en 1.4 millones de personas.

El nivel mundial de la tasa de pobreza no ha disminuido y se ha acentuado en Colombia con el conflicto armado, lo que haría un esfuerzo adicional para compensar la situación de vulnerabilidad de la población desplazada. En un continente de tantos contrastes como el latinoamericano, donde abunda la pobreza, hasta tal punto que el 35% de los hogares están ubicados dentro del rango de pobreza más bajo, mientras que otro 14% se encuentra en estado de indigencia²⁷, sumando estos dos porcentajes de población se puede constatar que el 48% de las familias del continente no disfrutaban de una calidad de vida adecuada.

La Dirección Nacional de Planeación dice que la proporción de la población urbana por debajo de la línea de pobreza se redujo del 47,3 al 38,1% entre 1991 y 1997. Esta mejoría no tuvo, sin embargo, su correlato a nivel rural. Antes bien, como producto de la fuerte crisis agraria de estos años, la pobreza rural medida por ingresos aumentó.

Colombia presenta una de los peores países de AL en distribución de ingreso (48% de pobreza).

El PIB²⁸ de Colombia percápita es inferior al promedio de países de ingreso medio, 2.288 dólares. El desplazamiento acentúa y profundiza la forma de exclusión social y de discriminación.

Según el Programa Mundial de Alimentos Organización Panamericana de la Salud, Comisión Europea) 2006, la asistencia gubernamental no cubre las necesidades básicas de la población desplazada mientras subsiste la situación de desplazamiento forzado. El 83 % de los hogares en situación de desplazamiento forzado están por debajo de la línea de indigencia, un porcentaje muy superior en comparación con hogares de estrato uno (63% por debajo de la línea de indigencia).

B. INVESTIGACIÓN CUALITATIVA

Según investigaciones de CODHES y Pastoral Social, divulgadas en diciembre de 2004, en los últimos 15 años los grupos armados ilegales y los narcotraficantes

27 CEPAL, en Panorama social de América Latina 2000-2001, p. 13.

28 PIB: Producto interior al que se le ha añadido las amortizaciones habidas en el período. *El pequeño Larousse*, 1998.

les han arrebatado a los campesinos colombianos cerca de cinco millones de hectáreas (una tercera parte de la tierra en Colombia). El 54% de los hogares desplazados eran propietarios de sus tierras, el 72% las abandonaron y sólo el 13% logró venderlas a precios irrisorios [42]

- La Comisión Colombiana de Juristas recalca sobre las múltiples razones de ese desarraigo:

- Persistencia de una grave situación de violencia del patrimonio de la población desplazada.

- Inoperancia de la normatividad existente para proteger el patrimonio de la población desplazada.

- El gobierno promueve una contrarreforma agraria basada en la readjudicación de tierras y el otorgamiento de subsidios para fomentar la explotación agroindustrial o empresarial (desigualdad, concentración e irracionalidad de las estructuras productivas).

- Los paramilitares siguen usurpando tierras del desplazamiento forzado.

- Reconciliación forzada a costa de los derechos de las personas desplazadas.

- Retornos sin tierras: sin seguridad y sin dignidad.

- Además, se perpetúa la concentración e inequidad en la distribución de tierras, entre otros factores (transformación de la estructura agraria, impacto de megaproyectos y los cultivos ilícitos, erradicación de cultivos).

“En Manizales fraccionan a las familias a partir de registros y rechazos. Los municipios ni los departamentos no están asumiendo la problemática” (ANMUCIC).

“En la región amazónica hay amenaza a nuestras riquezas: ectoplasma, las fuentes hídricas, las semillas, el uranio, la madera, etc”.

“En el Tolima y en el Sumapaz existen intereses hídricos por parte de las arroceras, algodón”.

“Los pueblos indígenas (30%) están perdiendo su riqueza, que es la tierra, es un daño”. “En el departamento del Atlántico existe el acoso para la venta de tierras. Desde el 30 de mayo no puede ‘x’ ir y no ha podido ser registrada porque esos hechos no son de conocimiento oficial”²⁹.

- Las entrevistas de los estudiantes de criminología³⁰ intentan descifrar con las víctimas del desplazamiento los sentimientos que producen el desarraigo y la pérdida de tierra:

29 Reunión en la Comisión Colombiana de Juristas, octubre 2006. Participaron la Mesa de trabajo Bogota, CODHES, representante ORSINIA POLANCO. ANMUCIC, Asociación víctimas del Guaviare, Asociación de Refugiados STR, Colectivos de abogados Alvear y la Organización Nacional de Indígenas de Colombia –ONIC–.

30 Estudiantes de Criminología 2006. JULIÁN CAMILO VEGA, CATALINA YAVER ESCOBAR, MARÍA PAULINA LÓPEZ, JIMENA VIDAL, DIANA CAROLINA TRIILLOS, JOSÉ LUÍS LEÓN, LUZ ELENA ROMANO, MARTHA SIERRA.

“Lo que era la yuca, el plátano, cosas que yo mismo sembraba y que por más que sea, uno no se moría de hambre porque estaban ahí, en el patio, era sólo cogerlas y nos la comíamos..., en cambio en Bogotá los primeros meses fueron de hambre y frío, para lo que uno no estaba acostumbrado”. (Desplazada de Hato Nuevo Guajira).

“... dejar la tierra de uno, lo poco que uno tiene o que le han dejado los papás, lo que uno suda y por lo que se acaba, al menos para que le quede a los hijos, pero llegan estos señores y se quedan con todo. Es como dejar la cuna, porque uno nace ahí y espera morir ahí”.

“A pesar de lo sangrientas que han sido las guerras wayú, los wayú siempre hemos manejado un estricto código de honor y en la guerra no se acepta ni la muerte de mujeres ni de niños, ni la profanación de los cementerios”.

“Pedir limosna ‘al principio da pena y uno se siente mal, como humillado, a veces hay gente que lo hace sentir a uno muy mal, se creen más que uno’, pedir limosna no es que sea tan malo [...] Tal vez no tenga orgullo pero no aguanto hambre”.

La Procuraduría General de la Nación (experta YAMILE SALINAS) muestra frente al panorama de la presión y abandono de tierras, como existen dificultades para restaurar lo anterior.

- No hay suficientes recursos para adquirir tierras y sanear.
- La figura de la expropiación y la extinción no se ha dinamizado como se requiere.
- La seguridad jurídica es precaria, pues el 65% de los predios no tienen título o no están actualizados.
- No está toda la cartografía del país ni registro ni catastro. Lo que significa que los datos son rudimentarios. No hay sistematización en número de hectáreas abandonadas, restituidas, no se pueden evaluar los daños y ejercer el derecho al acceso a la tierra. Existen muchos expedientes abandonados.
- Las deudas enloquecen a los desplazados.

III. GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA Y PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

Frente a la normatividad³¹ de derechos humanos (DCP-DESC) queda claro que los derechos humanos son indivisibles, interdependientes, están relacionados entre sí y son para todos, de una manera igual, inalienable e intangible.

31 Reglamentación de la OMC, Decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Convención de Viena, Observaciones del Comité de Derechos Económicos y culturales de las Naciones Unidas, Constitución Colombiana. Preámbulo, artículos 1.º, 2.º, 8.º, 226, 227 y 333.

Es así como ningún Estado puede dejar de cumplir las obligaciones internacionales contraídas en bien de su comunidad. El abuso de poder no debe aceptarse. El *ius cogens*³² es imperativo y se impone por encima de la voluntad de los Estados. Hay normas que prevalecen sobre otras y estas últimas son inaplicables cuando contrarían las primeras.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas precisa que si bien la realización de los derechos sociales, económicos y culturales puede lograrse de manera paulatina, las medidas tendientes a lograr este objetivo deben adoptarse dentro de un plazo razonablemente breve tras la entrada en vigor del Pacto para los estados interesados. Tales medidas deben ser deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible hacia la satisfacción de las obligaciones reconocidas en el Pacto. (Observación General n.º 3, párrs. 1 y 2).

La Corte Interamericana de Derechos Humanos en su OC del 24 de septiembre de 1982 expresó "... que los tratados modernos sobre derechos humanos en general, y en particular la Convención Americana, no son tratados multilaterales del tipo tradicional, concluidos en función de un intercambio recíproco de derechos para el beneficio mutuo de los Estados contratantes. Su objeto y fin son la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos, independientemente de su nacionalidad, tanto frente a su propio Estado como frente a otros contratantes. Al aprobar estos tratados sobre derechos humanos, los Estados someten a un orden legal dentro del cual ellos, por el bien común, asumen varias obligaciones, no con relación con otros Estados sino hacia los individuos bajo su jurisdicción".

Por otro lado, existe la normatividad internacional que rige el comercio. Las prioridades reconocidas son la libre competitividad y mejorar el bienestar de la población de los países que están adscritos a la OMC y que han firmado acuerdos multilaterales y bilaterales de comercio (ej. TLC).

El objetivo de la OMC es ayudar a los productores de bienes y servicios, los exportadores y los importadores a llevar adelante sus actividades. Sus principios fundamentales son:

- Comercio sin discriminación.

32 El artículo 53 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados dice lo siguiente: Es nulo todo tratado que, en el momento de su celebración, esté en oposición con una norma imperativa de derecho internacional general. Para los efectos de la presente Convención, una norma imperativa de derecho internacional es una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter.

- Comercio más libre: de manera gradual, mediante negociaciones.
- Previsibilidad: mediante consolidación y transparencia.
- Fomento de una competencia leal.
- Promoción del desarrollo y la reforma económica.

Frente a estos principios que rigen el comercio y los derechos fundamentales, nos haríamos la siguiente pregunta. ¿Cómo conciliar y priorizar en el ámbito de la globalización los derechos humanos?

Si bien la Constitución –C. P.– en el preámbulo y en sus diferentes artículos tiene en cuenta la integración, la libertad económica, la libre iniciativa privada, también contiene la exigencia para el estado de promover la calidad de vida, respetar la autodeterminación de los pueblos, la buena fe, los derechos económicos, sociales y culturales. Asimismo la C. P. habla de integración económica pero de acuerdo con una equidad, reciprocidad y conveniencia nacional.

El profesor MARCEL TANGARIFE³³ dice que a pesar de ser conceptos indeterminados y no definidos, la Corte Constitucional los ha entendido como el trato igual para iguales y trato diferente para desiguales. Existe la obligación del Estado de reclamar a otro país un trato especial y diferenciado.

Sin embargo este “dilema” hace reflexionar a las dinámicas nuevas de la globalización frente a los derechos humanos y su obligatorio cumplimiento. La comunidad internacional ha de obligarse a dar a los derechos humanos un tratamiento global, justo y equitativo. De ahí, los tratados comerciales frente a Colombia deben ante todo proteger la primacía y progresividad de los derechos humanos.

En el libro ya citado de CEDJ, insiste en que para profundizar los derechos fundamentales es importante:

1.º No entender el desarrollo sólo en términos de crecimiento económico, ni resulta exclusivamente de la liberación de las fuerzas del mercado. Si bien la promoción del crecimiento es un objetivo básico, la justicia distributiva lo es también, sobre todo en un país con los problemas de inequidad que tiene Colombia.

2.º La limitada inclusión social por medio del mercado se debe complementar con una fuerte inclusión por medio de la participación democrática y la defensa de los derechos.

La Comisión de Política Ambiental, Económica y Social (CPAES) en su mandato 2005–2008 insiste en que se debe armonizar la conservación de la biodiversidad con las preocupaciones socioeconómicas y culturales cruciales de las comunidades humanas, tales como las relativas a medios de sustento, erradi-

33 Agradezco al profesor TANGARIFE el conocimiento compartido en el seminario organizado por el Departamento de Derecho Económico (2006).

cación de la pobreza, desarrollo, equidad, derechos humanos, identidad cultural, seguridad y la gobernanza efectiva y con justicia de los recursos naturales.

A. ESTADO DE CUMPLIMIENTO

Por las experiencias de la apertura económica de 1990 muchos sectores fueron expuestos a una competencia desigual frente a las multinacionales, con las siguientes consecuencias:

- Importaciones masivas de alimentos.
- Desaparición de millones de hectáreas para el cultivo.
- Desplazamiento y reclutamiento de jóvenes.
- Violación de los derechos patrimoniales tradicionales.
- Indiferencia y poca consulta a sectores afectados.
- Limitación de las inversiones.

B. INVESTIGACIÓN CUALITATIVA

En las entrevistas realizadas por los estudiantes³⁴ de criminología (2006), se encontró que a pesar de que existen sectores que se benefician por una apertura del mercado, a la mayoría de los medianos y pequeños productores les afectaría una globalización inequitativa.

Frente a la pregunta de la conveniencia o no de un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, contestaron:

– El TLC no generaría justicia distributiva porque en cierta medida sólo un sector se va a beneficiar y otros sectores se perjudicarán como las pymes y las medianas empresas”.

– “El sistema de protección con USA no es solamente arancelario, las barreras más importantes son en materia sanitaria, fitosanitaria, estándares internacionales”.

– “El mercado agropecuario y la mano de obra se verá afectada. Producir una tonelada de trigo USA a precios irrisorios, lo que va a pasar es que no se va a producir trigo colombiano”.

– “De firmarse el TLC que garantice a las transnacionales farmacéuticas el control de medicamentos, muchos colombianos pagarían con su vida”.

34 Estudiantes de Criminología 2006. Consultar archivos del CIPC en donde están todas las entrevistas. GUILLERMO RAMÍREZ, FEDERICO SUÁREZ, TANIA PACHECO, ALEJANDRO POSADA, FRANCISCO RODRÍGUEZ, JENNIFER GUTIÉRREZ, LOANA PINTO, CAMILO QUIROZ, MARÍA FERNANDA PÉREZ Y FEDERICO SALGADO.

C. RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS PÚBLICAS
Y CUMPLIMIENTO DE LOS DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS
Y LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Construir una política pública de reconocimiento y visibilización del problema.

– Desarrollar una Política Pública de sensibilización a la no discriminación (enfoque diferencial).

– Materializar una Política Pública de respeto a los DDHH a nivel nacional-local.

– Política Pública de prevención del desplazamiento y protección de la vida y de acceso a los derechos.

– Desarrollar una política de paz y diálogo.

– Reconocer que el desarrollo debe ser integral.

– Rescatar los principios rectores de los desplazamientos internos.

– Aceptar que la tierra es un elemento fundamental de un proyecto de vida.

– Reconocer que el problema de tierras esta relacionado con intereses políticos y económicos.

– Establecer una verdadera reparación y un restablecimiento del derecho³⁵.

CONCLUSIONES

1.º Los Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover todos los derechos humanos y las libertades fundamentales. Los derechos humanos son de carne y hueso y es a partir de allí que podemos construir democracia, las verdaderas necesidades sociales e individuales en un mundo globalizado: lo que conocemos como desarrollo sostenible. De acuerdo con nuestro régimen político las políticas públicas frente al desplazamiento deben ser democráticas y participativas. (*Bottom-up*).

2.º Aunque prácticamente todas las regiones del mundo se han visto afectadas por la globalización, sus repercusiones han sido sumamente desiguales. Los rápidos cambios relacionados con la expansión de la economía de mercado global han exacerbado la injusticia existente entre los Estados más ricos y los más pobres. Política pública de reconocimiento de las barreras nacionales e internacionales. Estado fuerte.

3.º Las teorías económicas y políticas neoliberales no deben ser indiferentes a los derechos sociales. Hay muchos problemas³⁶ estructurales y de decisión

³⁵ Corte Constitucional. Corte C. 02572004, Autos 218 y 266 de 2006.

³⁶ Existe el conflicto armado, el narcotráfico, la crisis del estado, el déficit y el desajuste fiscal, la des-

política. Lo comercial puede ser inoperante frente a la realidad social. Deben importar los resultados sociales de las transacciones.

4.º La comunidad internacional tiene que hacer también esfuerzos más importantes y sistemáticos para fortalecer las instituciones democráticas y garantizar el buen gobierno en los países inmersos en la transición de la guerra a la paz. Ayudar a los Estados débiles a fortalecer sus instituciones con la máxima rapidez posible es un factor decisivo para asegurar la protección de los repatriados y establecer una paz duradera.

BIBLIOGRAFÍA

BANCO MUNDIAL. “Informe sobre Desarrollo mundial 2006, equidad y desarrollo”, Bogotá, Banco Mundial en coedición con Mayol Ediciones S. A., 2005.

CEPAL. *Equidad, desarrollo y ciudadanía, agenda social*, t. II, Colombia, Alfaomega, 2000.

Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos. “Juicio al libre comercio: Aspectos jurídicos de los TLC”, *El otro derecho* n.º 33, Bogotá, ILSA, 2005.

OCAMPO, JOSÉ ANTONIO. *Un futuro económico para Colombia*, Bogotá, Alfaomega, 2001.

PROANDES – UNICEF. *Estudio de pobreza rural andina – informe general*, CURTIS ROBERT GLICK y ROLANDO MORALES (eds.), Bogotá, diciembre de 1886.

UNDP. “El conflicto, callejón con salida”, Informe nacional de Desarrollo Humano Colombia –2003, Bogotá, 2003.

UPRIMNY, RODRIGO. *¿Justicia para todos? Sistema judicial, derechos sociales y democracia en Colombia*, Bogotá, Norma, 2006.

[www.coljuristas.gob].

[www.ilsa.gob].

igualdad social, la incapacidad de los sistemas políticos de canalizar las demandas sociales, la falta de conciencia de lo público, la fragmentación del poder, carácter asimétrico e incompleto del proceso de liberalización de los mercados

JOÃO RICARDO W. DORNELLES

*Globalización, derechos humanos y violencia
en la modernidad actual**

Las transformaciones que marcaron a las sociedades contemporáneas, a partir de los años 80 del siglo pasado, tuvieron como consecuencia profundas transformaciones referidas a todas las dimensiones de la existencia. El proceso de reestructuración económica trajo graves consecuencias con la flexibilización de la soberanía de los Estados nacionales, la apertura de los mercados, la elevadísima concentración de capital, la intensa utilización de nuevas tecnologías, con el menoscabo de los derechos económicos, sociales y culturales, las precarias relaciones de trabajo, la marginalización y el aumento de la exclusión social, la disolución de la identidad personal, y con la mercantilización y financierización de la vida. El modelo social establecido utiliza nuevos mecanismos de control social y de mantenimiento del orden neoliberal, dando como resultado un modelo desintegrador que provoca inseguridad y miedo.

Se trata, por lo tanto, de un modelo de desarrollo internacionalizado donde no hay lugar para todos, y que busca su fundamentación ideológica en el ideario neoliberal.

La ofensiva neoliberal organiza un modelo que impone una reingeniería social condicionada por un ajuste estructural basado en políticas de austeridad en relación con los gastos públicos sociales¹. Por su naturaleza excluyente a gran escala es un modelo que produce violencia.

El proceso de la ofensiva neoliberal nos obliga a tratar de forma más cuidadosa el fenómeno de la violencia. La violencia contemporánea se renueva tanto en su subjetividad, o sea, en el campo de las representaciones, como en sus realidades históricas. Presenta una dimensión subjetiva y otra objetiva. Puede ser analizada como representación, como la subjetividad de grupos o de toda la sociedad, o puede ser tomada como una realidad objetiva al verificarse que existe una carencia de actores y de mediadores de los sistemas de relaciones.

De acuerdo con el sociólogo francés MICHEL WIEVIORKA² “la violencia no es la misma de un período a otro”, siendo importante ver los cambios y entender sus significados a partir de los años 60 del siglo XX.

Hasta el final de los años 70 del siglo pasado muchos autores, en el campo de la izquierda, afirmaban la existencia de una violencia justa a través de la

* Este artículo fue presentado inicialmente, en una versión resumida, para su publicación en la revista de la Universidad Regional del Noroeste del Estado de Rio Grande do Sul, Brasil. Esta es la versión completa.

1 Las primeras señales de desarrollo de la ideología neoliberal que se diferencian del liberalismo clásico parten del pensamiento del economista y filósofo austríaco FRIEDRICH HAYEK. *Camino de servidumbre*, 1944, para confrontar las propuestas del Partido Socialista de Gran Bretaña en las elecciones de 1945, como también con KARL POPPER que en 1945 publicó la obra *La sociedad abierta y sus enemigos*.

2 MICHEL WIEVIORKA. “O novo paradigma da violência”, *Tempo Social*, Revista de Sociologia de la Universidad de São Paulo, vol. 9, n. 1, 1997.

violencia revolucionaria transformadora de la realidad social, o como forma de resistencia a la opresión. Hoy, entretanto, la violencia dejó de tener legitimidad en el espacio público de las sociedades occidentales.

Cabe recordar que la violencia nunca fue una realidad tan vigente como en las sociedades contemporáneas. Se convirtió en un concepto central para el entendimiento de las relaciones sociopolíticas, de la vida social y cultural, y de las relaciones internacionales. La violencia pasó a ser una realidad que se generalizó sin los límites conocidos anteriormente. Violencia que se expresa de diferentes formas, que se expande por diferentes espacios de la sociedad, muchas veces sin causa aparente. Violencia que aparece en los medios de comunicación social, en los espacios públicos y privados, en los barrios periféricos de las grandes ciudades, en los campos, en las instituciones escolares, en los transportes. Violencia que crea un ambiente de miedo e inseguridad, en el cual sus diferentes expresiones se encuentran en los distintos espacios sociales. Estamos hablando, por lo tanto, de un proceso de banalización de la violencia que posibilita el fortalecimiento de una cultura de la violencia³.

Hasta mediados de los años 70 del siglo XX la violencia seguía códigos de conducta esperados, vislumbrando alcanzar fines determinados, creando un nexo entre la acción violenta y la realización de objetivos que les darían un grado de legitimidad. Así fueron las prácticas de liberación nacional, de luchas contra regímenes dictatoriales, las prácticas de violencia en contra de las condiciones de opresión y explotación. La violencia contemporánea de la era pos-moderna revela una falta de conexión precisa entre la acción y la realización de objetivos considerados legítimos. La cultura de la violencia y su banalización crean un ambiente en el que ésta aparece como un fin en sí misma, como un valor en sí misma, dejando de ser muchas veces un instrumento para alcanzar un determinado objetivo, expresándose apenas como una práctica de violencia sin motivación aparente, en ocasiones de forma lúdica.

Al contrario de la violencia de los años 60-70 del siglo pasado, con objetivos políticos determinados, en la actualidad hay una tendencia que busca explicar el fenómeno a través de orientaciones privatistas o infrapolíticas (la privatización

3 Cuando hablamos de banalización de la violencia nos estamos refiriendo al concepto de “banalización del mal”, introducido por HANNAH ARENDT en su libro *Eichmann en Jerusalén* a partir de su análisis sobre el totalitarismo, relatando el juicio en Israel de un oficial nazi ADOLF EICHMANN, donde los individuos son considerados desechables, y se pierde el sentido de la capacidad de reflexión crítica sobre el mal. El *mal banalizado* significa exactamente la pérdida de las referencias de convivencia con lo diferente, donde las acciones no son valoradas, donde la razón es oscurecida por impulsos agresivos ocupando todo el espacio social.

de la violencia), y de orientaciones que van más allá de la política, presentando aspectos culturales, religiosos, etc. (violencia metapolítica).

De acuerdo con WIEVIORKA, “en casos extremos, ella (la violencia) parece tornarse autónoma, se convierte en un fin en sí, lúdica, puramente destructora o autodestructora”⁴. Y esto puede revelar la búsqueda de afirmación del sujeto⁵.

La violencia, en cuanto instrumento que trata de alcanzar un objetivo determinado para legitimarse, necesita de conjuntos organizados para su práctica. Por lo tanto la violencia como un fin con valor propio concede formatos y justificaciones sobre su utilidad instrumental, y aparece bajo diferentes formas, o de manera fragmentada, en todos los espacios de la sociedad.

Existe un punto de identidad en el campo del pensamiento sobre el cuadro contemporáneo de crisis. Se considera, en general, que la realidad es cada vez más un espacio sin actores, exclusivamente determinado por una realidad absolutamente objetiva que se expresa a través del mercado: un mundo atraído más por la irracionalidad, por el caos, y por el choque de las identidades y las culturas, que por relaciones negociadas y pactadas que implican algún reconocimiento del *otro* como interlocutor social⁶.

Así, las opiniones son múltiples y divergentes. La violencia pasa a ser identificada como el agotamiento de las civilizaciones, e incluso, como un fenómeno resultante de tensiones interculturales.

La violencia pasó a ser un lenguaje, una expresión para ser utilizada en un ambiente de *caos*, de fragmentación, de ruptura de las referencias existenciales, de flexibilización de todas las dimensiones de la vida, de la modernidad líquida⁷, expresando asimismo la incapacidad de la época actual para ordenar y hacer funcionar los sistemas de actores. La realidad pasa, así, a estar poblada por imágenes de temor a la violencia y a la inseguridad.

Para tratar la violencia en un contexto contemporáneo se deben considerar las transformaciones ocurridas en el campo del sistema internacional, del estado, de los cambios de la sociedad y del individualismo contemporáneo.

4 Ibid., p. 12.

5 La explosión social de las periferias y de las áreas pobres y marginales, como ocurre en París, en los asentamientos en Río, en Nueva Orleans, expresa la exclusión, la discriminación, el no reconocimiento de la ciudadanía, el irrespeto a los derechos humanos. Manifiesta también la construcción de identidades, de visibilidad social y de dignidad.

6 Cfr. NESTOR CANCLINO. *Culturas híbridas*, EDUSP, 1997.

7 Cfr. ZYGMUNT BAUMAN. *O mal-estar da pós-modernidade*, JORGE ZAHAR (ed.); *A Modernidade líquida*, JORGE ZAHAR (ed.); *Amor líquido*. JORGE ZAHAR (ed.).

En el plano de las relaciones internacionales, el fin de la guerra fría trajo cambios significativos en el cuadro de violencia, además de las importantes transformaciones ocurridas debido al proceso de globalización neoliberal. Existe una relación directa entre la transnacionalización de los procesos productivos, su ideología neoliberal y la generalización de la violencia.

Directa o indirectamente, la violencia se alimenta de las desigualdades. Y la desigualdad en una escala global ampliada, y a un ritmo acelerado, producida por la globalización hegemónica neoliberal, expande la exclusión social, la precarización de la vida, a través de la abstención del Estado de la responsabilidad pública social, siendo una condición previa para la generalización y la fragmentación de la violencia.

La violencia se expande a partir de los nuevos procesos económicos que llevan a la exclusión y al aumento de la miseria, como también se desenvuelve en un panorama de fragmentación cultural estimulada por la globalización económica. La globalización económica hegemónica y su correlato cultural de difusión de valores producen patrones existenciales uniformizados, homogeneizando culturalmente todo el mundo⁸.

En un cuadro de ruptura de los modelos, donde existe una realidad de crisis de paradigmas, o de crisis de la civilización, las identidades socio-culturales universales, o *macro-existenciales*, se diluyen, dando lugar a la búsqueda de nuevas identidades, en un mundo dominado por la ideología neoliberal, por una economía globalizada de mercado y por el predominio del individualismo posesivo. Las identidades son reconstruidas en los espacios privados, en los espacios *micro-existenciales* o particulares. De esta forma, existe una correspondencia entre una ideología individualista neoliberal y la reconstrucción de identidades en un espacio micro (pertenencia a un grupo determinado: barrio, aficionado de fútbol, secta religiosa, grupos de comportamiento social, grupos de orientación política, etc.).

Se establecen fracturas sociales y culturales que separan a los países, regiones, grupos humanos, etc. Y aquí aparece la diferenciación, el extrañamiento, el *otro*, el diferente, el alienígena, aquel que pasa a ser objeto de la intolerancia y del no-reconocimiento de su humanidad.

8 BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS. "Por uma concepção multicultural dos Direitos Humanos", en *Reconhecer para libertar. Los caminos del cosmopolitismo multicultural*, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira 2003, trabaja con la noción de procesos de globalización, donde prevalece un proceso hegemónico expresado por las formas de localismos globalizados y globalismos localizados. Ambos son expresiones de cómo el modelo neoliberal hegemónico organiza la vida contemporánea.

El panorama de la globalización neoliberal, y su ideología, favorece el establecimiento de conceptos que fundamentan la desigualdad con base en la diferencia entre los seres humanos, no identificando al *otro*, el diferente, como un igual, como un humano.

Estos cambios posibilitaron el surgimiento de diferentes tipos de violencia.

La fragmentación social y cultural alimentada por la globalización hegemónica aparece como un proceso natural, acarreando un malestar que se expresa por diferentes tipos de violencia: del racismo a la xenofobia. De esta manera, el proceso de globalización económica y su relación con la fragmentación cultural y social contribuyen con la globalización de la violencia, con sus diversas formas fragmentarias.

En cuanto al Estado nacional, debemos considerar su presencia en cualquier análisis sobre la violencia. Podemos partir de la definición de MAX WEBER que afirma la existencia de una relación directa entre el Estado y la violencia física. Es así como la tradición liberal determina la existencia del *monopolio de la violencia física legítima* por el Estado, el *ius puniendi*, como única fuente legítima del ejercicio de la violencia.

La mundialización hace que ellos (los Estados) constituyan menos fácilmente que antes su cuadro territorial, administrativo y político de la vida económica, puesto que los flujos, las decisiones, los mercados, la circulación de los hombres, los capitales, la información, se realiza a escala mundial, y además en parte, “bajo formas ilegales que permiten hablar de una globalización del crimen organizado, principalmente en lo que concierne a las drogas”. Cada vez menos capaz de controlar la economía, el Estado parece, en numerosas situaciones, obligado a retroceder frente a las actividades informales, al mercado negro y al trabajo clandestino; el recaudo de recursos fiscales se torna difícil de exigir o justificar, es aleatorio, y “al mismo tiempo que la economía se privatiza, la violencia se privatiza” como medio de saquear al Estado o de atribuirse los recursos que él debería controlar⁹.

El Estado también puede, a través de sus agentes, practicar o encubrir una violencia ilegítima, contradictoria con un discurso de fundamentación de una sociedad democrática, donde se practica la tortura o el ejercicio de acciones arbitrarias por parte de la autoridad pública.

Debemos también considerar la privatización del uso de la fuerza, a través de la industria de la seguridad privada, que delega la responsabilidad del Estado a sectores privados de la economía. De esta manera, en un cuadro neoliberal, el monopolio legítimo del uso de la violencia física se atomiza.

9 Ibid., pp. 17 y 18.

La fragmentación cultural también torna más frágil la concepción del Estado-nación, pues vivimos en sociedades complejas, diversificadas, plurales, donde no existe una identidad única, homogénea, mas sí existe una afirmación continua de diferentes identidades que exigen un reconocimiento en el espacio público.

La concepción contemporánea de la violencia se relaciona con el declive-superación del Estado-nación. Aunque aún se pueda hablar del Estado como causa, fuente o justificación de la violencia, existe una tendencia de que la violencia contemporánea surge o se desenvuelve en medio de carencias o ausencia del Estado.

Más allá de las relaciones internacionales y del Estado, la dimensión *societal* también es uno de los orígenes causantes de la violencia contemporánea.

Durante las décadas del 50 y 60 del siglo xx, marcadas por el evolucionismo con base en la noción de desarrollo y democracia, se preveía que la violencia en las sociedades industriales más avanzadas retrocedería con el avance del progreso económico.

Tanto el desarrollo como la democracia son conceptos abstractos, cuyos contenidos deben ser definidos políticamente. Así, un determinado tipo de desarrollo o determinadas prácticas democráticas no significan necesariamente el retroceso de la violencia.

En verdad, se trata de un pensamiento tradicional, evolucionista, que identifica el desarrollo con el plano económico (crecimiento económico) y la democratización con el plano político-institucional (las prácticas de una formalidad democrática). Esto nos remite a las siguientes preguntas: ¿qué es modernización?, ¿qué es desarrollo?, ¿qué es democracia?

Dentro de una concepción evolucionista, fundada en el positivismo, donde las ciencias sociales desempeñan un papel importante entre los mecanismos de control social, la modernización de la sociedad sería el resultado de la democratización en el plano político y del desarrollo en el plano económico. Se está hablando, sin duda, del modelo del Estado liberal y del desarrollo de la economía urbano-industrial capitalista. Esta formulación no explica lo que es desarrollo al articularlo apenas con el aspecto económico de la sociedad. Como tampoco explica lo que es democracia, restringiendo su concepto al régimen político y a la formalidad institucional. De esta manera el recrudecimiento de la violencia se daría en proporción al aumento de la modernización, y por tanto, de la democratización política y del progreso económico. Se trata en verdad de un modelo de modernización capitalista, de una sociedad burguesa y de una forma política basada en la democracia representativa liberal. Entre tanto, existen otros modelos de desarrollo, u otras maneras de entender la modernización, donde el

concepto de desarrollo tiene un significado más amplio que el de crecimiento económico (de naturaleza capitalista) y la democracia es entendida no sólo como un formato para el juego político-institucional, sino que se expresa como una cultura que se expande por todo el tejido social.

La modernización económica y política no tiene como consecuencia la disminución de la violencia. Brasil es un (mal) ejemplo, en el que la modernización conservadora, con clara expansión después el golpe militar de 1964, no significó el retroceso de la violencia. Al contrario, podemos afirmar que las raíces de la violencia en Brasil están directamente relacionadas con su modernización. Nuevas y diferentes formas de violencia aparecieron, otras se agudizaron, en los espacios urbanos y en el campo: violencia del Estado, violencia criminal, etc. Por otro lado, el proceso de democratización de la sociedad brasileña, a partir de los años 80 del siglo pasado, no significó el fin o la disminución de la violencia. En muchos aspectos Brasil se tornó una sociedad más violenta, más injusta, más desigual, más excluyente¹⁰.

A partir de 1980, en Brasil, algunas formas de violencia pueden haber disminuido, como las persecuciones y violaciones de los derechos humanos por motivos políticos. Sin embargo, otras violaciones aumentaron, como las de los derechos sociales, las ejecuciones, las violencias físicas de los agentes del Estado contra poblaciones marginalizadas o en situación precaria, en el campo y en la ciudad. Lo mismo ocurrió con la violencia del mercado libre, sin regulación, en la era neoliberal.

No es posible afirmar que la democratización formal de la sociedad brasileña y su progreso económico y tecnológico llevan al fin de la violencia. Las sociedades contemporáneas, consideradas más avanzadas, pueden combinar una determinada forma de modernización con diferentes formas de violencia¹¹.

Tampoco Estados Unidos, que sirve de referencia para las teorías evolucionistas, puede servir de ejemplo. El desarrollo económico y la estabilidad de la institucionalidad democrática, en una sociedad liberal, no aseguran la disminución de las diferentes formas de violencia. Los acontecimientos recientes en la ciudad de Nueva Orleans, después del pasaje del huracán Katrina, revelaron

10 Sobre la cuestión democrática cfr., CLAUDE LEFORT. *La invenção democrática: os limites do totalitarismo*, São Paulo, Edit. Brasiliense; íd. *Pensando o político: ensaios sobre democracia, revolução e liberdade*, Paz e Terra; sobre la cuestión del desarrollo cfr. CRISTOVAM BUARQUE. *O colapso da modernidade brasileira: e uma proposta alternativa*, Paz e Terra; íd. *A revolução nas prioridades: da modernidade técnica a modernidade ética*, Paz e Terra.

11 Cuando se trabaja en un panorama de modernización conservadora, donde coexisten diferentes relaciones sociales, relaciones modernas, típicamente capitalistas y relaciones arcaicas, típicamente pre-capitalistas, se trata de las condiciones de *desarrollo desigual y combinado*.

una sociedad desigual, violenta y socialmente injusta. Para muchas corrientes críticas del modelo hegemónico, la sociedad capitalista liberal de masas favorece una serie de violencias sociales, formas de exclusión, intolerancia racial, etc.

En el cuadro neoliberal, los cambios en el modelo industrial clásico y el desarrollo tecnológico coexisten con el desempleo y la precarización de las relaciones de trabajo, dando lugar a la exclusión social.

Una de las cuestiones que se relacionan con la expansión vertiginosa de la exclusión de la era global neoliberal es el aumento del malestar, del miedo, del sufrimiento humano, de la incertidumbre, de la inseguridad y de la falta de perspectivas para un número cada vez mayor de personas en las sociedades contemporáneas¹²⁻¹³.

El aumento de la productividad y de la producción agrícola con el uso de nuevas tecnologías no necesariamente elimina la violencia en el campo, o las migraciones rurales, o el hambre misma. Por el contrario, el modelo existente ha sido el causante del aumento de la violencia tanto en el campo como en la ciudad.

No se debe establecer una relación directa y mecánica entre el agotamiento de las relaciones sociales características de la industria clásica y la violencia social o política en las sociedades contemporáneas. Pero es a partir de esta nueva realidad que se debe buscar entender las características de la violencia actual con su complejidad y mediaciones. Así, no existe una relación automática e inmediata de la violencia contemporánea en los centros urbanos con una movilidad social menor o con la crisis. Si las rebeliones en barrios periféricos o áreas pobres en las ciudades europeas, norteamericanas y latinoamericanas tienen como fondo un escenario de inaccesibilidad al mercado, carencias so-

12 La psicoanalista MARISA SCHARGEL MAIA. *Extremos da Alma. Dor e trauma na actualidade e clínica psicanalítica*, Rio de Janeiro, Garamond, 2003, trabaja con la noción de que la era contemporánea posmoderna creó condiciones de sufrimiento continuo que son traumáticas para los seres humanos.

13 Los periodistas alemanes HANS-PETER MARTIN y HARALD SCHUMANN. *A armadilha da globalização: o assalto à democracia e ao bem-estar social*, Rio de Janeiro, Edit. Globo, elaboraron un relato informativo del mundo de la globalización neoliberal, describiendo, entre otras cosas, una reunión a puerta cerrada con 500 representantes de la elite mundial donde se debatieron las perspectivas del mundo para el siglo XXI. Para el funcionamiento de la economía mundial globalizada neoliberal bastará el 20% de la fuerza de trabajo. Así, el 80% de la población mundial quedará fuera del modelo, excluidos de los beneficios del progreso material, excluidos de los avances tecnológicos, viviendo en una situación de carencia absoluta o de precariedad existencial. Otra obra del autor MICHEL CHOSSUDOVSKY. *A globalização da pobreza: impactos das reformas do FMI e do Banco Mundial*, Edit. Moderna, hace también un relato bien cuidadoso de las condiciones de exclusión de personas, clases sociales y pueblos en el proceso ampliado de globalización neoliberal. El tema de la *descartabilidad* humana también es tratado en diversos libros de ZYGMUNT BAUMANN, principalmente en *Globalização: conseqüências humanas e vidas desperdiçadas*, JORGE ZAHAR (ed.).

ciales y poco acceso a los derechos de la ciudadanía, tienen como motivación inmediata las arbitrariedades policiales, la falta de acceso a la justicia y las cuestiones culturales. Lo que prevalece en una primera instancia es la frustración, las expectativas insatisfechas, un odio por la discriminación cultural y racial. La pobreza y el desempleo, incluso cuando se traducen en un descenso social, no se transforman inmediatamente en violencia social contestataria del modelo de desarrollo, pero provocan frustraciones explosivas que se pueden expresar en nacionalismo xenófobo y racista.

Finalmente, el individualismo, tendencia predominante en las sociedades contemporáneas neoliberales, presenta caras que se complementan: por un lado el *ethos* privatista de una sociedad capitalista, en el cual el individuo anhela apropiarse de los bienes materiales de una sociedad de consumidores¹⁴; por otro, la dimensión del individuo como sujeto, con capacidad de autodeterminación de su destino.

Las diferentes caras del individualismo tienen una intensa relación con la violencia. Muchas prácticas de violencia son motivadas por el objetivo de alcanzar ganancias económicas a través de medios ilegítimos, para alcanzar las metas culturales definidas para el conjunto de la sociedad: riqueza, éxito personal, prestigio en los medios sociales con poder.

El individualismo exacerbado de una sociedad burguesa crea una serie de expectativas de reconocimiento social que se alcanzan con posiciones sociales basadas en la apropiación de bienes materiales que se constituyen en símbolos de poder. La incapacidad de que todos alcancen tales objetivos materiales, impuestos por una economía de mercado, marcada por la cultura de consumo, crea frustraciones y un sentimiento de injusticia que resulta en violencia. La violencia puede, entonces, asumir una forma relacionada con el deseo frustrado, como resultado de la ruptura de las expectativas existenciales. El resultado es el inconformismo o el rechazo a seguir una existencia que niega las expectativas de acceso a los bienes prometidos por la modernidad. Aquí la intolerancia racista aparece de forma intensa.

Lo que permite la existencia de un nuevo paradigma de la violencia es la certeza de que hoy debe ser comprendida al mismo tiempo como globalizada y localizada. O sea, la violencia contemporánea presenta esta doble característica, global y local, general y molecular, *mundializada* y fragmentada.

Podemos percibir que en una realidad al mismo tiempo global y fragmentada las diversas modalidades de violencia se articulan. Es grande la probabilidad de

14 Cfr. Z. BAUMANN. *Globalização: Conseqüências humanas*, Rio de Janeiro, JORGE ZAHAR (ed.).

violencias localizadas que se multiplican por todas partes. Además, los espacios originales de violencia se desarticulan con gran intensidad, transitan de un espacio a otro vinculando lo local y lo global. Un ejemplo sería la violencia en países de tradición islámica exportada para Europa Occidental, o la violencia originada por la persecución a los curdos que se torna un problema interno en Alemania por tener un razonable contingente poblacional de origen turco¹⁵.

Existen tres divisiones diferentes y complementarias para tratar la violencia contemporánea: política (geopolítica), económica y cultural. Si la violencia era entendida como resultado de estas divisiones o fragmentaciones, el cuadro de crisis de la modernidad y de la globalización neoliberal la reubica con un nuevo sentido. Un sentido, como vimos anteriormente, más disforme, donde se articula la fragmentación con lo general, lo local y lo global, su carácter molecular y su carácter expansivo sin formato definido. Actualmente no se puede diferenciar la violencia de centro o de periferia. Incluso porque puede haber semejanzas entre las violencias de los jóvenes de barrios populares de periferia de las ciudades norteamericanas, de París (como en los acontecimientos del final de 2005), de Río de Janeiro, São Paulo, Buenos Aires, o las de los jóvenes de los movimientos fundamentalistas islámicos.

Por otro lado, el sociólogo WIEVIORKA recuerda que no podemos incurrir en el error de crear referencias ultimadas, o explicaciones lineales y mecánicas para explicar el fenómeno. Recuerda también que el proceso de *mundialización* económica no ejerce efectos uniformes: acentúa apenas tendencias que posibilitan la internacionalización de los mercados y del consumo de masas, incluyendo los productos televisivos, que también potencializan la fragmentación cultural.

Existe un rompimiento de los referentes modernos, una fragmentación de los espacios políticos, de la esfera pública. Se redefine lo público y los diferentes espacios de la existencia. La realidad es *deconstruida*, rediseñada con innumerables nuevas referencias.

Si la modernidad puede ser definida a partir de una totalidad compuesta de razón y cultura, su crisis –y el surgimiento de las concepciones pos-modernas– puede significar la disociación absoluta de este dualismo razón–cultura.

De esta manera, la *deconstrucción* de lo real, que incluye una fragmentación del espacio público, llevaría a una carencia de lo político en las sociedades contemporáneas, tanto en los espacios locales como en los internacionales. Y esto impulsa la privatización de la violencia.

15 Cfr. MICHEL WIEVIORKA. *O novo paradigma da violência*, São Paulo, Tempo Social, *Revista de Sociologia da USP*, vol. 9, n.º 1, 1997, p. 28

La privatización creciente de la economía, donde estaba más controlada por el Estado, donde lo sería en situaciones más tradicionales, se constituye en un revivir masivo de la privatización de la violencia, cuyo carácter político se acentúa o se diluye¹⁶.

En diversas situaciones, al contrario de la violencia política de los años 60-70, en que se afirmaba el poder del Estado, a partir de los años 80 del siglo xx y comienzos del XXI, la violencia busca mantener al Estado alejado para posibilitar sus actividades económicas, legales o ilegales. Si el modelo neoliberal aparta al Estado de las actividades económicas en general, la violencia muchas veces es el instrumento utilizado para dejar realmente por fuera al Estado, facilitando el ejercicio de las actividades económicas ilegales, el tráfico de drogas, de niños, de mujeres, de órganos humanos, de animales, el contrabando de armas, el lavado de capital a través del mercado financiero, etc.

Por otro lado, el neoliberalismo necesita del Estado para implementar un amplio proceso de criminalización, fortalecer las actividades de represión y contención de las poblaciones excluidas y cada vez más marginalizadas.

La privatización de la violencia acompaña la lógica del mercado, pasa a tener fines de acumulación de capital. Los secuestros, por ejemplo, que tuvieron en el pasado fines políticos, o los asaltos al banco, con los mismos objetivos, u otros actos de violencia estrictamente políticos, tienen un nuevo contenido, son ahora ejecutados en un panorama que diluye lo político, se refieren a fines “poco nobles” ligados a una lógica de acumulación de una economía capitalista.

La privatización de la violencia significa la disolución de lo político, de lo público, donde se abandona el significado eminentemente público-político y se asume el significado privado.

La violencia privatizada y vinculada a la lógica de la acumulación capitalista no es un medio de afirmación y emancipación de los pobres y excluidos. Se deja de lado el contenido ideológico de la acción violenta y se asume únicamente su naturaleza de acumulación económica. Así, los territorios pasan a ser disputados como mercados, como áreas económicas para el desarrollo de actividades privadas lucrativas, punto culminante para el *jogo do bicho*¹⁷, territorios de los *carteles* del narcotráfico, de distribución de drogas, etc. Existe, por lo tanto, una lucha por el espacio territorial y la expansión de la acumulación económica.

El que prevalece es un *ethos* capitalista, privatista, con base en un individualismo exacerbado, como característica central de una economía de mercado.

16 *Ibid.*, p. 30.

17 En Brasil es considerado un juego de azar ilegal donde aparecen animales (n. del trad.)

Por estas razones, la violencia económica privatizada se desarrolla en las áreas más dinámicas, con mayor desarrollo económico.

La violencia infrapolítica también aparece junto con el racismo y la xenofobia cuando se crea un ambiente propicio para conductas violentas fragmentarias, sin un vínculo directo con una acción política.

El carácter infrapolítico de la violencia está unido a la pérdida de las características estrictamente políticas del fenómeno en favor de una privatización ligada al deseo de acumular riquezas, expandir territorios, etc. En otras situaciones el carácter infrapolítico de la violencia se expresa en la incapacidad o duda de los sujetos para fijarse en el nivel político o público —o en sus márgenes— permaneciendo su actuación en el campo privado. En otros casos, la violencia infrapolítica se constituye en una forma pre-política que se puede politizar.

Lo que se comprueba es que el contexto contemporáneo de rápidas transformaciones, de crisis del papel del Estado Nacional, etc., favorece la privatización de la violencia, pero, por otro lado, puede llevar a la politización, tanto de izquierda como de derecha. De esta forma, los conflictos étnicos, raciales y religiosos pueden traer consigo el potencial de convertirse en conflictos políticos.

Sin embargo, generalmente la violencia infrapolítica actual no se caracteriza por ser una fase primaria que prepara el surgimiento de conflictos sociales y políticos, pero sí es el resultado directo del debilitamiento del Estado Nacional y del espacio público en detrimento de las acciones particulares y del espacio privado, más allá de las prácticas del crimen organizado empresarial, y también de la violencia criminal banalizada y diluida en la sociedad.

El crimen organizado está muchas veces unido, entre la población, a opiniones muy negativas sobre el Estado, la justicia, la policía; pero difícilmente puede ser interpretado como la expresión de revueltas en busca de sí mismas, a la expectativa, por ejemplo de una caracterización ideológico-política ofrecida por el socialismo y por el comunismo en el pasado. Es verdad que algunos traficantes son vistos a nivel local, sobretudo en zonas de producción de drogas, como benefactores que proporcionan recursos, rentabilidad, y en algunos casos, garantías mínimas, por ejemplo, en materia de salud; que muchas veces los criminales son objeto de un juicio más positivo por parte de la población de los lugares donde surgen que el Estado, las instituciones y sus representantes. Pero es difícil aplicar a los actores del crimen organizado el papel pre-político de anunciadores de una figura comparable a la del bandido social, tal cual fue analizado por ERIC HOBSBAWN¹⁸.

La violencia infrapolítica no se restringe a la violencia privada, instrumental. También se encuentran en ella las formas de violencia gratuita, lúdicas, ligadas al

¹⁸ *Ibíd.*, p. 32.

riesgo, al placer, al deseo, a *juegos y entretenimiento*, a la aventura; violencias que no tienen un sentido claro, que no buscan claramente un objetivo, pero que se manifiestan como expresión del placer puro, de gozo, con la violencia desenfrenada. Se constituye en la consolidación de una *cultura de la violencia* que puede llevar a una *cultura del exterminio*, a través del gozo con el sufrimiento ajeno, con el no reconocimiento del *otro*, del diferente, como humano. Un proceso de *cosificación*, de deshumanización del otro, que revela el rompimiento de los lazos de una sociabilidad con base en la noción de universalidad, de razón y de individualidad. Por lo tanto, rompiendo con características de la modernidad y de una concepción emancipadora de la razón moderna¹⁹. Y aquí volvemos al tema de la *banalización de la violencia* como metáfora contemporánea del concepto de HANNAH ARENDT de la *banalidad del mal*.

Aunque el contexto de crisis de la modernidad es favorable a las violencias infrapolíticas, muchas veces la violencia va más allá de su dimensión directa o indirectamente política. Existe una violencia metapolítica, que no es apolítica. Es una manifestación donde los problemas políticos están subordinados a otros problemas que se expresan en el campo ideológico a través de cuestiones culturales, religiosas o de comportamiento.

Quando la comunicación internacional difunde en los lugares más alejados las imágenes de felicidad a la moda occidental, cuando el consumo de los bienes materiales y culturales es un espectáculo cotidiano, televisivo, o perceptible en las vitrinas de las tiendas, de verdad inaccesible, cuando el acceso al dinero y a los frutos de la ciencia y del progreso es súbitamente rechazado o perdido, y el sentimiento de una inmensa frustración social se sublima en convicciones religiosas, nacionales o étnicas, entonces es posible que la violencia se apodere del actor, movilizándolo en torno de proyectos políticos en que la identidad se convierte en un recurso, y en que lo político está subordinado a las exigencias de Dios o de la Nación. Las grandes manifestaciones islámicas remiten a esta lógica, fundiendo lo político y lo religioso bajo el dominio del segundo...²⁰.

Las movilizaciones de grupos islámicos, a partir de una frustración por demandas sociales no satisfechas, conducen a una radicalización y al sentimiento de rabia, transformando las demandas en proyecto religioso que sobrepasa los límites sociales y nacionales, llevando al actor a actitudes violentas que van más allá de su sentido político.

19 Sobre la *cosificación* del *otro*, y el gozo con el sufrimiento o con la destrucción de lo diferente, cfr. JURANDIR FREIRE COSTA. *Violência e Psicanálise*, Edit. Graal; cfr. ALAIN FINKIELKRAUT. *Ensaio sobre o século XX: A Humanidade Perdida*, Edit. Ática.

20 *Ibíd.*, p. 33.

En el fondo, esta violencia metapolítica es la expresión de un sentimiento de frustración con las promesas no cumplidas de la modernidad. Comprende tanto a la población musulmana en Oriente Medio, como al ejecutivo occidental que se decepciona con las expectativas existenciales insatisfechas y regresa a una vivencia esotérica, o al habitante de una comunidad de asentamiento en Rio de Janeiro que se adhiere a sectas religiosas evangélicas. Es, por lo tanto, el resultado de una tensión entre las expectativas frustradas del actor y aquello que él vislumbraba como posible, indicando el individualismo que no encuentra medios de realización en un mundo globalizado que rechaza o se torna inaccesible para sus proyectos y deseos individuales.

En fin, el tratamiento de la cuestión es compleja y exige un vistazo interdisciplinario que posibilite dar cuenta de todas las dimensiones que están en juego.

BIBLIOGRAFÍA

- BAUMAN ZYGMUNT. *O mal-estar da pos-modernidade*, Rio de Janeiro, JORGE ZAHAR (ed.).
- BAUMAN, ZYGMUNT. *Globalização: Conseqüências Humanas*, Rio de Janeiro, JORGE ZAHAR (ed.).
- BAUMAN, ZYGMUNT. *Vidas Desperdiçadas*, Rio de Janeiro, JORGE ZAHAR (ed.).
- BUARQUE, CRISTOVAM. *A desordem do progresso: o fim da era dos economistas e a construção do futuro*, Edit. Paz e Terra.
- BUARQUE, CRISTOVAM. *O colapso da modernidade brasileira e uma proposta alternativa*, Edit. Paz e Terra.
- BUARQUE, CRISTOVAM. *A revolução das prioridades: da modernidade técnica à modernidade ética*, Edit. Paz e Terra.
- CHOSSUDOVSKY, MICHEL. *A Globalização da Pobreza: impactos das reformas do FMI e do Banco Mundial*, São Paulo, Edit. Moderna.
- COSTA, JURANDIR FREIRE. *Violência e Psicanálise*, Edit. Graal.
- DORNELLES, JOAO RICARDO W. *Conflito e Seguranca. Entre Pombos e Falcoes*, Rio de Janeiro, Edit. Lumen Juris, 2002.
- MAIA, MARISA S. *Extremos da Alma*, Rio de Janeiro, Edit. Garamond.