

**La priorización del retorno desde espacios
democráticos participativos en la atención al
desplazamiento forzado por conflicto armado en
Colombia: respuesta al despojo de territorios
colectivos étnicos**

**Lic. Alexander Mauricio Eraso Castillo
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Maestría en Derechos Humanos y Democracia
amaocastillo@hotmail.com**

RESUMEN

El Estado está obligado a priorizar el retorno de la población étnica desplazada; sin embargo entre sus instituciones se han celebrado vínculos con empresarios regionales y nacionales que de la mano de grupos paramilitares, han desplazado a esas comunidades para desarrollar en sus territorios colectivos proyectos macro (monocultivos, minería, ganadería), que hacen parte de los planes de desarrollo económico gubernamental. Ello ha coincidido con maniobras en los Comités de Atención a la Población Desplazada para que no se aborde el retorno y se acoja una posible reubicación de los usurpados. La alternativa ante ello es utilizar la democracia participativa que han adoptado los pueblos étnicos, para junto con los hallazgos legales y de política pública, justificar la priorización del retorno en los Comités, sometiendo a las Instituciones al proceso de rendición de cuentas, para evitar la corrupción e inacción que estanca el retomo y facilita los despojos. En el plano general se deduce que esto está ocurriendo en la fragmentada democracia colombiana inundada de zonas marrones, donde la seguridad clásica y su exagerada militarización son ampliamente vulnerables al poder mafioso de poderes facticos regionales; por ello finalmente se promueve la doctrina de la seguridad humana, la cual es compatible con el progresista desarrollo de los derechos humanos.

Palabras claves: retorno, despojo, territorios colectivos, grupos étnicos, democracia participativa

LA PRIORIZACION DEL RETORNO DESDE ESPACIOS DEMOCRATICOS PARTICIPATIVOS EN LA ATENCION AL DESPLAZAMIENTO FORZADO POR CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA¹: RESPUESTA AL DESPOJO DE TERRITORIOS COLECTIVOS ETNICOS

Para exponer esta propuesta primero trataré a grandes rasgos el desplazamiento forzado de comunidades étnicas en Colombia y el anclaje actual con intereses de actores interesados en el despojo de territorios colectivos; me ocuparé luego de la legislación y su correspondiente política pública que contemple la participación de la población en situación de desplazamiento y la consolidación del retorno. Luego presentaré las incompatibilidades de la política pública para retornos frente a la complejidad de las particularidades étnicas; especificaré el espacio donde se llevan a cabo las decisiones principales en materia de retorno y reconociendo los problemas de la democracia Colombiana brindaré algunas alternativas a la difícil situación fáctica que la afecta. Finalmente ofreceré las críticas a la militarización, la cual termina al servicio de los poderes mafiosos regionales, demostrándonos el fracaso de la concepción de seguridad clásica. Ante ello la seguridad humana es la alternativa indispensable para lograr respeto por los derechos, el desarrollo, la legalidad, justicia y la paz duradera.

1. El desplazamiento forzado de comunidades étnicas en Colombia

El desplazamiento forzado en Colombia es actualmente el más significativo en cifras en todo el planeta, hace muchos años se venía informando que era el segundo puesto después de Sudán, sin embargo ya se había advertido que el sub-registro² ocultaba la real dimensión del problema, además cuestiones como los desplazamientos interurbanos, inter-veredales e inter-resguardos (indígenas) configuraban un drama que hacía y hace el fenómeno más complejo y preocupante. Hoy después de la división política de Sudán en dos estados, no hay para que discutir más; si no desplegar las estrategias y los recursos para dar movilidad al pesado estandarte de legislación y política pública especializada que permanece inmóvil por falta de voluntad política e inyección de recursos económicos. Consecuente con ello se deben aplicar los correctivos necesarios en materia política, económica y penal a los poderes fácticos que impulsan el constante destierro de comunidades.

La Agencia (presidencial) Acción Social defiende la cifra de menos de 3,7 millones de desplazados (ACNUR, 2011); mientras que desde el sector de las organizaciones de la sociedad civil y diferentes ONGs no oficiales se pronuncia que hace tiempo la barrera de los 5 millones de personas o población en

¹ Se tratara exclusivamente la fase de <<Atención>> a la emergencia, puesto que en Colombia la legislación y su correspondiente política pública señalan 3 fases: Prevención y protección, Atención (emergencia) y Post-emergencia (Ley 387 de 1997; Decreto 250 del 2005)

² Por ejemplo el poco documentado desplazamiento inter-resguardos indígenas, el creciente desplazamiento inter-urbano, el importante número de casos que no se reportan por amenazas y en muchos casos la no inclusión en el registro por parte de las oficinas para la denuncia.

situación de desplazamiento (en adelante PSD) había sido traspasada registrándose a 2.011 un total de 5. 195.620 PSD (Codhes, 2011: 8)

Para nuestro estricto interés es menester dar a conocer que tanto las comunidades indígenas como las afrodescendientes están afectadas gravemente en las cifras de desplazamiento, los datos hasta enero del 2.010 arrojaron estadísticas preocupantes pues los primeros reportaban ser el 6,5 % de la PSD, mientras constituyen tan solo el 2 *por ciento* de la población general; mientras los segundos equivaliendo al 6.5 *por ciento* de la PSD; mientras que los segundos representando el 16.6 *por ciento* de la PSD, equivalen al 11 *por ciento* de la población general (Peace Brigades International, 2010: 6). La situación se agrava cuando se reconoce en la mayoría de estudios que son estos pueblos los más afectados junto con grupos en alta situación de vulnerabilidad estructural (los campesinos, niñez y mujeres,) todos ellos compartiendo situaciones de pobreza en sectores rurales, donde sobreviven gracias a sus pocas propiedades.

2. ¿Por qué las comunidades étnicas priorizan su retorno en la Atención inmediata al desplazamiento forzado?

Según estudios recientes una cantidad mayor de comunidades desarraigadas forzosamente no prefieren regresar a sus lugares de origen, tanto la sensación de inseguridad y los traumas sufridos impiden el contemplar esa opción (Ibáñez y Querubín

2004, Merckx 2004; citados por Garavito, 2.010: 227); sin embargo también se resaltan otras experiencias que confirman que los retornos exitosos son aquellos identificados con el tipo de patrones culturales de las comunidades como las indígenas y afrocolombianas, donde su cultura, arraigo terrenal y la cohesión social han generado una fuerte inclinación por el regreso al lugar de origen y su consecuente fuerza para sobrepasar las adversidades (Econometría, 2.008; citado por Garavito, 2.010: 227) .

3. Despojo de territorios de comunidades campesinas y grupos étnicos

En Colombia las evidencias muestran a los grupos paramilitares como los principales artífices materiales del anclaje entre desplazamiento forzado y consecuente despojo de territorios, incluyendo en los étnicos (Comisión Colombiana de Juristas, 2.006 :20-22; Mingorance, 2.006: 52-63), sin embargo la responsabilidad intelectual parece compartirse con grupos poderosos de terratenientes, empresarios y líderes políticos regionales, interesados en el monopolio de la propiedad privada para su aprovechamiento con diferentes objetivos, entre los más conocidos los monocultivos para la agroindustria especialmente palma africana y banano, extracción de los recursos minerales y naturales y para la ganadería extensiva. El Estado también se presenta como fundamental en este engranaje desplazamiento-despojo, pues según la Corte Constitucional en sus Autos 004 y 005 del 2009 (en seguimiento a la Sentencia T-025 del 2004), todo lo que esta impactando desproporcionalmente a estas

minorías étnicas, al grado del posible exterminio, está relacionado con la militarización y las consecuentes confrontaciones bélicas entre grupos armados en sus territorios. Los intereses de despojo de los territorios han demostrado una relación estrecha entre algunos sectores económicos nacionales y grupos de configuración paramilitares, donde son comunes las “trampas judiciales”, la aquiescencia, omisión y acción de la fuerza pública y de las autoridades locales y nacionales (Comisión Colombiana de Juristas, 2.006; Mingorance, 2006:60). Actualmente siguen conociéndose casos que prueban la participación de sectores empresariales nacionales y transnacionales con la abierta colaboración de la fuerza pública, que desencadenan los desarraigos para inmediatamente ser ocupados por grandes empresas o industrias.

En Marzo del 2.010 bajo una acción militar fueron bombardeados territorios de los indígenas Embera del Atrato, esta zona está en una fuerte lucha entre las comunidades indígenas y las multinacionales. La acción militar dejó varios indígenas heridos, un bebé de 8 meses muerto y trajo consigo la consecuente epidemia de suicidios de mujeres indígenas, que ante la desesperanza, no observaron ninguna otra salida. Todas estas acciones están bajo los programas denominados “las locomotoras del desarrollo” del gobierno nacional los cuales plantean la entrada de la empresa privada y transnacionales a sectores de asentamientos étnicos, con la autorización del Estado. Las multinacionales Muriel Mining, el proyecto minero Mandé Norte, la Anglo Gold Aschanti y la Glencore quien han permanecido y permanecen en la zona, sitiando a las comunidades étnicas para poder ingresar a sus áreas sagradas, incluso llegan a agredirlas con la complacencia de las fuerzas militares, esto fue condensado en un oficio del Comité para los Derechos Humanos en América Latina enviado al entonces presidente Álvaro Uribe Vélez en el Abril de 2.010.

La misma Corte Constitucional hace poco había decretado que el Pueblo Embera se encontraba en peligro de desplazamiento y desintegración, al igual que otros 34 pueblos indígenas de Colombia, como consecuencia del conflicto armado (Auto 004 del 2009). Lo incongruente de esta situación es observar que sin conflicto o con conflicto armado los más vulnerables siguen siendo atropellados en sus derechos, antes fruto de enfrentamientos entre grupos ilegales y ahora incluso por las fuerzas legítimas del Estado en alianza con multinacionales y empresas nacionales.

Todo lo señalado es una práctica sistemática que se ha acentuado en Colombia en especial en territorios ricos en recursos naturales que en la mayoría de casos coincide con los asentamientos o territorios colectivos étnicos y campesinos, sin duda hoy debemos entender que el desplazamiento no es una consecuencia de la guerra en Colombia; sino un objetivo en sí mismo, pues el despojo cada vez sustituye en gran medida a las otras operaciones de lucha socio-política a la que se entregaban con máxima lealtad los grupos ilegales de extrema derecha .

4. El retorno, su priorización y la participación activa de la PSD en el orden legal colombiano e internacional

El retorno constituye frente al desplazamiento forzado el correlativo *restitutio in integrum* de las comunidades afectadas por esta problemática, desde el plano jurídico-formal, sin embargo tanto el “traslado forzoso de personas” como toda la gama de vulneraciones que sustentan a este fenómeno, son de extrema gravedad, por ello aparecen en el artículo 7 del Estatuto de Roma. Vulneraciones como la tortura, la desaparición forzada, las masacres (asesinatos múltiples), la violación, violencias sexuales y los actos inhumanos para generar terror, hacen parte del concierto de violaciones a los derechos que se imprimen sistemáticamente a las comunidades para desplazarlos de sus territorios; esas atrocidades son muy difíciles de reintegrar de forma absoluta sin embargo eso no debe impedir que se encaminen los máximos esfuerzos para la restitución de todos los derechos vulnerados de la población o personas en situación de desplazamiento (PSD); en ese orden al menos la restitución de sus propiedades y el regreso a su lugar de origen es lo más cercano a la situación anterior (Rodríguez, 2010: 225). Lógicamente ese retorno debe contar con las suficientes garantías de voluntariedad, seguridad y dignidad necesarias para la superación del fenómeno y empezar a re-dirigir sus planes o proyectos de vida.

4.1. Ley 387 de 1.997 del Congreso de Colombia

En la emblemática *Ley 387 de 1.997*³ el retorno se presenta como primer objetivo en el enorme estandarte del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD), de esta forma se señala también la obligación de la atención integral a la PSD para que desde su retorno voluntario recupere su tejido y espacio de integración social. Se observa como en la misma esencia o raíz del gran aparato institucional hasta hoy vigente reluce como el primer objetivo la voluntariedad, o sea el irrestricto acuerdo que debe resultar de la participación de la PSD para consolidar el retorno (o el re-aseguramiento). Más adelante en el artículo 16 se expresa que el Gobierno apoyará a quienes quieran retornar de acuerdo a las exigencias de la misma ley tendientes a la protección y estabilización socio-económica.

En esta misma normativa se incita a la creación del Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (sección I del Capítulo II), donde se observa que según los párrafos de su artículo 10 correspondiente a los objetivos, deben impulsarse nacional y regionalmente los esfuerzos para la consecución del retorno desde el diseño y adopción de medidas “sociales,

³ Esta Ley es la base de todo el estandarte legal, administrativo y político concerniente al desplazamiento forzado en Colombia, en ella se designó responsabilidades y la creación y estructura del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD), designó los Comités Territoriales de Atención Integral a la Población Desplazada (CTAIPD) y repartió responsabilidades específicas. Este fue un paso fundamental que llevó a cimentar la justiciabilidad de los derechos de las PSD, además de las garantías referidas a la prevención del fenómeno y a las exigencias de re-establecimiento

económicas, jurídicas, políticas y de seguridad” con el fin de superar el desplazamiento por medio del retorno voluntario o re-asentamiento. También allí se impulsa la atención diferencial, ya que se hace un llamado a la garantía de una atención especial a los grupos étnicos en situación de desplazamientos de acuerdo a sus usos y costumbres, “propiciando el retorno a sus territorios”.

4.2. Principios Rectores para los Desplazamientos Internos de la ONU

En 1998 aparecen los *Principios Rectores para los Desplazamientos Internos* de la ONU (Principios Deng), cuyo objetivo radica en la incorporación de estándares mínimos que deberían servir a los Estados para crear su legislación y política pública en procura de la atención al desplazamiento. Estas normas recopilan la normativa en derechos humanos, derecho internacional humanitario y las que se infieren aplicables a la PSD desde el derecho de los refugiados (Guía para la Aplicación de los Principios Rectores, 1.999: 1). Estos son y han sido sin duda la mejor guía para ajustar las políticas públicas internas de los países afectados por el desplazamiento, con el progresivo desarrollo de los derechos humanos.

El Principio 9 señala que los Estados están obligados a la protección especial de grupos étnicos y particulares, que guarden una dependencia cultural singular con sus territorios. En la Sección V concerniente a los “Principios Relativos Al Regreso, El Reasentamiento y La Reintegración” genéricamente se contemplan algunos aspectos de importancia tanto para la participación en las decisiones, como para que se pueda hacer el máximo esfuerzo estatal para garantizar el regreso a la residencia original. El Principio 28 nos remite a las obligaciones de los entes responsables para generar condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad con plena participación de la PSD, en la consolidación o gestión de iniciativas y planes para el retorno o re-asentamiento. De esa forma podemos decir que la PSD amparada en esta normativa podría defender su retorno y no re-ubicarse, respaldada en las condiciones de Voluntariedad y Dignidad, la primera puesto que es su deseo y la segunda si como en el caso étnico, los desarraigados miran como algo inconcebible desde su propia cosmogonía el abandonar sus territorios ancestrales.

Finalmente vale la pena mencionar que toda la normativa de los Principios Deng fueron incorporados al bloque constitucional de derechos en el país, permitiendo ser utilizados como principios *Pro homine*, tal como lo ordena la Sentencia T-327 del 2001.

4.3. Sentencia T-025 de la Corte Constitucional Colombiana

Con la *Sentencia T-025* entraría la Corte Constitucional a dar el campanazo de alerta por el “estado de cosas inconstitucional” que rodea la atención de la población desplazada, luego de esta sentencia empezaría una vigilancia del cumplimiento de las acciones necesarias para la superación de ese estado, entre las cuales estaría la realización de un Plan Nacional de Atención a la Población Desplazada (PNAPD) acorde con todas las garantías para la PSD.

Este PNAPD ya estaba contemplado en la Ley 387 de 1997. Remitiéndonos al párrafo 8 de la sección I del Capítulo II de la Ley, observamos que se conminaba a tomar en cuenta la cultura y el contexto para establecer las medidas necesarias, en atención al desplazamiento y la superación del mismo.

4.4. El Decreto 250 del 2005 y la participación democrática de la PSD

Este Decreto emanado del gobierno colombiano serviría para responder a la Corte Constitucional frente a sus exigencias y para incorporar los estándares ya explícitos en los Principios Deng. Básicamente se ordena la creación de un nuevo Plan de Atención Integral a la PSD, pero denotando la diferenciación de intereses de las comunidades étnicas. Aspecto de valor trascendental implica en este Decreto la “*participación y control social*”, lo cual además de referir la participación de la PSD y de sus organizaciones, menciona la “gestión, formulación, desarrollo y seguimiento” del Plan Nacional de Atención a la Población Desplazada; finalmente desde el objetivo No. 8 se exige garantizar un trato especial a las comunidades étnicas en situación de desplazamiento de acuerdo a sus prácticas tradicionales, permitiendo la priorización de su retorno, al lugar de origen.

4.5. Los Autos 004 y 005 del 2.009 de la Corte Constitucional

La mencionada sentencia Constitucional T-025 emitiría los Autos 004 y 005 específicos para las comunidades indígenas y afrocolombianas en situación de desplazamiento, donde se resalta que el conflicto armado y el desplazamiento forzado han causado un impacto desproporcionado en los pueblos étnicos, lo cual está evidenciando un peligro de exterminio de su cultura y etnia; por ende se conmina a iniciar acciones desde el Estado en coordinación con estos pueblos para reforzar protecciones. Si bien la atención diferencial ya estaba contenida en la legislación anterior, desde aquí el gobierno empieza a tomar en serio los esfuerzos para crear desde espacios democráticos y participativos las directrices de protección especial y los Planes de salvaguarda étnica de las comunidades en riesgo o en situación de desplazamiento.

4.6. El Auto 008 del 2009 de la Corte Constitucional

Mediante este Auto se confirma la persistencia del “estado de cosas inconstitucional”, lo cual significa dentro del marco de la sentencia T-025, la vulneración sistemática de los derechos de la PSD. Además dentro de los requisitos se estableció un plazo para que el gobierno presente una propuesta que contenga mecanismos efectivos para asegurar la participación de la PSD. Finalmente como punto principal para el tema presente aquí se puso de relieve que el retorno debe ser *el centro de la atención a la PSD*.

5. Política Pública del 2009 sobre participación de la PSD en la consolidación del retorno, incluyendo el enfoque diferencial étnico

Este aparte trata sobre la reciente Política Pública de Retornos (PPR) la cual está contenida en los Lineamientos, Metodología e Instrumentalización de la

Política Pública de Retorno para la Población en Situación de Desplazamiento (los Lineamientos) y el Protocolo para el Acompañamiento a los Procesos de Retorno de Población en Situación de Desplazamiento (el Protocolo), estos dos Instrumentos deberían llegar a consolidar los Planes de Retorno en los Comités Territoriales de Atención Integral a la Población en Situación de Desplazamiento (CTAIPD), que como se ha mencionado antes, son los espacios habilitados para atender el desplazamiento a nivel (regional o local).

En Primer lugar los Lineamientos tienen como objetivo brindar “un marco conceptual y metodológico” para consolidar procesos de retornos, desde el fortalecimiento participativo. El Protocolo según este documento sería la “guía conceptual, metodológica y Procedimental” dentro de la Política Pública de Retornos (PPR) para que el Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada (SNAIPD), desarrolle los Planes de Retorno junto con la PSD.

Los Planes de Retorno son según los Lineamientos, aquel documento que se construye en los CTAIPD, que siguiendo el propósito de retorno debe encaminarse desde fases establecidas en el Protocolo. Algo de suprema importancia es que en estos Planes se expresan las tareas asumidas por cada institución, organización o ente que esté “comprometido en el proceso”; contemplando incluso un proceso de seguimiento a los compromisos y metas (Lineamientos, 2009: 7).

La participación de la PSD aparece tanto en los Lineamientos como en el Protocolo de la PPR, denotando que “sin participación no hay retorno” (Protocolo, 2009: 13). Estas directrices remiten a que en todas las fases debe ser incluida la “participación real y efectiva” de la PSD (Lineamientos, 2009: 21; Protocolo, 2009: 8), siendo las PSD tanto sujetos activos, como proactivos; de igual forma según el documento de PPR debe estar garantizada la mayor amplitud de esa participación, incluyendo la diversidad de grupos como mujeres, jóvenes, adultos mayores y niños. Además se señala que estos procesos participativos deberán “respetar los procedimientos internos de las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales, Palenqueras e Indígenas” (Lineamientos, 2009: 21).

Finamente nos queda por resaltar que desde la PPR (Lineamientos y Protocolo) se señala dentro de la “Fase Exploratoria” el inicio para empezar a considerarse el retorno, el cual podría ser invocado según las directrices, por alguna de las partes del CTAIPD, luego se supeditaría a “un acuerdo de voluntades y a un consenso” (Protocolo, 2009: 20).

6. Aspectos que afectan la priorización del retorno desde la PPR y los mínimos exigidos por los pueblos étnicos

De acuerdo a la política para retornos PPR observamos que se muestran unas complejas condiciones para consolidarlo, tanto el “Goce efectivo de derechos” como “la superación del estado de cosas inconstitucional” han servido para que

los Lineamientos, Protocolo y Planes de Retorno se supediten a aspectos, fases y derechos que son muy difíciles de cumplir, pues en gran parte son reivindicaciones equiparables a la pobreza estructural de gran parte de sectores del país. Por lo general en muchos de estos derechos chocan criterios de priorización de cuál debe ser el grupo beneficiario, mas parece que ellos quedan relegados al tortuoso camino de la progresividad, lugar al que se envían a los derechos económicos y sociales.

En la experiencia de estos procesos de retorno en Colombia se ha observado que poblaciones no étnicas en situación de desplazamiento que han estado también en pobreza extrema, deciden esperar a que esas condiciones se superen en los re-asentamientos o lugares de recepción de desplazamientos; sin embargo el Estado ni siquiera ha cumplido en la mayoría de casos con aspectos de atención básica como subsidio de alojamiento, salud, alimentación, lo cual ya fue señalado en la Sentencia T-025 del 2.004 y el Auto 008 el 2.009 de la Corte Constitucional. De esta forma estos retos que se plantean para los retornos no favorecen a las comunidades étnicas, pues pueden retener los retornos so pena de los enormes compromisos que se plantea como directrices o fases de cumplimiento de derechos en general. Para ilustrarnos sobre estos objetivos que deben cumplirse en el proceso de retornos, remitimos los que aparecen como Elementos del Retorno en los Lineamientos:

“Seguridad; Habitabilidad; Tierras; Salud; Educación y uso del tiempo libre; Vías y Comunicaciones; Acceso de la Población al Aparato Judicial; Servicios Básicos; Seguridad Alimentaria; Ingresos y Trabajo; Acompañamiento Humanitario; Programas Dirigidos a Niños, Niñas y Adolescentes, Adultos Mayores, mujeres y población discapacitada; Organización Social y Atención Psicosocial” (Lineamientos PPR, 2009: 7).

Para las comunidades étnicas tal como aparece resaltado en los Principios Deng y en los Lineamientos de la PPR, - la seguridad - sería el esencial requisito para encaminar los retornos inmediatos, esta condensaría los derechos fundamentales (la vida, integridad personal, la libertad y la seguridad personales) y unas condiciones mínimas como la protección de sus propiedades, “la garantía de los modos de vida necesarios” para iniciar el proceso de recuperación de su tejido social y los medios que impulsen una parte de la estabilización socioeconómica relacionados con la seguridad.

7. Los espacios institucionales pertinentes, problemas actuales y alternativas

7.1. Los Comités Territoriales de Atención Integral a la PSD (CMAIPD)

Los CTAIPD deben activarse urgentemente por parte del gobernante local, cuando ocurran eventos de emergencia (desplazamientos) o en diferentes etapas de atención que éste decida reunirse (riesgo, post-emergencia). La

institucionalidad estatal tiene según la legislación colombiana la obligación de desplegar sus entes territoriales (si no son posibles los de nivel nacional), para atender los eventos en relación al desplazamiento (Ley 387 de 1997). Como se señaló anteriormente en la revisión de la PPR del 2009, según los Lineamientos y el Protocolo, en los CTAIPD se deben encaminar los esfuerzos para realizar los Planes de Retorno, estos últimos siendo el punto clave y más cercano a la acción o decisión final, tendiente al regreso al lugar original de las poblaciones desarraigadas. En ese espacio Institucional según lo ya expuesto, también ha quedado constatado que debe ampararse la participación de la PSD y la priorización del retorno.

7.2. Los problemas: Poderes fácticos

Como se dijo anteriormente el inmenso estandarte de legislación y política pública queda al final de cuentas centralizada en las administraciones regionales o locales, entonces es pertinente aceptar la gravedad de la situación del desplazamiento forzado y del riesgo de despojos de los territorios colectivos étnicos, pues muchas cosas han cambiado en relación a la violencia y al conflicto armado, las recientes estrategias de grupos de configuración paramilitar asociados a grandes poderes económicos instalados en las regiones se muestran protegidas por instituciones estatales y relacionadas con modelos de desarrollo afines al gobierno de turno y a los poderes económicos globales, demostrando un poder descomunal.

7.3. Los CTAIPD en las “zonas marrones” de la democracia Colombiana

Acorde con nuestra realidad el Estado aparece en muchas ocasiones frenando los procesos de retorno para poder favorecer a grupos económicos que aliados con grupos de configuración paramilitar han generado el desplazamiento para traspasar las propiedades a nombre de empresarios e implementar inmediatamente sus estrategias de desarrollo económico. Vargas vendría a señalar en este sentido desde su trabajo *Guerreros y campesinos, el despojo de la tierra en Colombia* (Vargas-Reina, 2010: 283), que en esta dinámica de desplazamiento en muchas ocasiones la fuerza pública toleró o y hasta llegó a actuar con grupos narco-paramilitares, generando una especie de relación: grandes hacendados locales - poderes políticos regionales - paramilitarismo y fuerza pública. Esto estaría relacionado con los principales delitos que relata la investigación de Fidel Mingorance (2006), quien se centra en la agroindustria de la palma, empresa que va de la mano con las políticas económicas de exportación del Estado Colombiano, las cuales según este autor son las responsables de un importante número de desplazamientos acaecidos desde el 2002 hasta nuestros tiempos, coincidiendo tanto la vulneración de derechos fundamentales y posterior desarraigo forzado, con el gran empuje económico y político de los gobiernos de turno, de los fondos provenientes la agencia USAID de la embajada de los E.U. y desde el apoyo del Banco Mundial (Mingorance, 2006: 63-65).

Ejemplos de esas interferencias institucionales a la decisión de retorno por medio de presiones de poderes económicos son los casos de Las Pavas (sur de Bolívar), de Bellavista en Algarrobo (Magdalena) y el de Jiguamiandó y Curvaradó donde el ejército y la policía nacional fueron coparticipes de vulneraciones de derechos fundamentales (Documental Contravía: Cultivos de Palma en el Choco) desplazamientos, desalojos forzados y despojos⁴, manipulación en referencia a no aceptar la decisión de retorno de la PSD y donde se demostró la selectividad o discriminación en la protección que debe brindar el estado en igual medida a empresarios y campesinos⁵.

Hay algo que señala Vargas (Vargas-Reina, 2010) que no está de acuerdo a la actualidad en el país, es su perspectiva sobre la estrategia para la aplicación de ley de tierras él cree que ocurren la mayoría de las vulneraciones, porque los territorios no están controlados militar y político-administrativamente (p. 369), ello es una cuestión más acorde a la realidad de los años 90s; pues la política de

⁴ Puesto que se ofreció de parte del Estado la reubicación de los campesinos en otras tierras, esto indicaría dos aspectos que terminarían legalizando lo ilegal: 1) se favorecería el desalojo y la usurpación inicial (ilegalidad) por parte de paramilitares y narcotraficantes, que terminaron realizando maniobras jurídicas para revertir la titulación de esos predios a los campesinos (que ya lo eran por ocupación y aprovechamiento de los territorios baldíos hace muchos años) para titular las tierras a nombre Consorcio Labrador (empresas C.I. Tequendama S.A y Aportes San Isidro S.A.), el cual agrupa empresas dedicadas a la agroindustria de la palma africana y que pertenecen a Fedepalma. Toda la historia se encuentra en: <http://retornoalaspavas.wordpress.com/>

⁵ Debido a que mientras se niegan las garantías de seguridad a los que quieren retornar, en la misma zona se encuentran protegidos por la fuerza pública, en exceso, los intereses de los grupos palmeros (la finca del Grupo Daabon de Algarrobo) donde la revista Cambio en su momento visitó para investigar un escándalo de dineros públicos desviados para sus haciendas en el conocido escándalo de Agro Ingreso Seguro.

seguridad democrática del presidente Uribe aumentó drásticamente la cantidad de fuerza pública desde el 2.002 (cuando habían 250.000 efectivos) pasando a aumentarlos hasta 447.000 (incluyendo policía); hoy nuestro ejército es “sorprendentemente” igual al de Brasil, “país que tiene cinco veces más población y cuatro veces más territorio que Colombia”.

Sin duda el problema es de corrupción y manejo oscuro de los inmensos poderes del Estado al beneficio de algunos sectores o elites de la nación, acorde con ello la revista Foreign Policy en su publicación del 2.011 sigue posicionando a Colombia desde su interesante análisis, ad portas de ser un Estado fallido pasando del puesto 44 al 46, cercana a Somalia, Ruanda y Afganistán (El Tiempo, 2011), esto coincide con los hallazgos que fueron dados a conocer desde el reciente Informe de Desarrollo Humano del PNUD (Naciones Unidas, 2.011) en el que se manifiesta que tanto el conflicto armado como un orden social injusto, han generado una afectación enorme al sector rural, donde el desplazamiento y el posterior despojo son una frecuente práctica; todo esto amparado en “un orden no-democrático”. También evidencia que el “conflicto agrario” mantiene un panorama sombrío gracias a la progresiva apertura económica y a los tratados comerciales, se señala que los megaproyectos como la minería, la agroindustria y los aprovechamientos forestales aportan significativamente al conflicto existente. Esto se respalda en la teoría de O’Donell, la cual presenta a los Estados latinoamericanos como diversos ejercicios democráticos basados en su contexto y de acuerdo a su régimen democrático particular, brindando luces para entender a Colombia observa la presencia de fuertes poderes en los sectores rurales, “colonizados por los poderes privados”; donde el estado no funciona o termina corroído por ellos; generando la discontinuidad en el alcance de la legalidad y denotando al igual que lo remite en informe del PNUD: aspectos no-democráticos, más allá de ello aparece ese “derecho mafioso” el que opera en las regiones a beneficio de los grandes empresarios, el que ha generado ciudadanías de segunda clase, en palabras de O’Donell: “ciudadanías de baja intensidad” (O’Donell, 2.004: 52-53) las cuales, por supuesto, corresponde a las mayorías en situación de vulnerabilidad.

7.4. Empoderamiento de la PSD desde la democracia participativa en los CMAPD y la necesidad de observancia internacional

En primer lugar ha quedado en claro que para adelantar los retornos la simple condición de voluntariedad (Principios Deng, Decreto 250, Lineamientos y Protocolo) puede imprimir el sello de la exigencia de participación de la PSD para la consecución de su retorno, si no se prefiere la re-ubicación. En materia de comunidades étnicas que a la par demuestran un mayor interés y mayores estrategias para consolidar su retorno. Estas comunidades al mismo tiempo están respaldadas legalmente y desde la Política pública para que los espacios de atención donde se discuten los retornos se adapten a sus usos y costumbres, incluyendo la democracia participativa que han generado históricamente. Este tipo democrático-comunitario y participativo, es el resultado de las luchas

sociales históricas en procura de la inclusión política, económica y social a nivel nacional, siendo el reconocimiento multicultural y pluriétnico del Estado Colombiano en la Carta Magna de 1.991, el más fiel exponente de esos históricos procesos.

Se necesita una difusión de todos estos derechos y políticas contenidos en la legislación y en la PPR, la experiencia en terreno y la constatación de la operabilidad de los mismos, demuestra que las políticas no se están cumpliendo a cabalidad, en especial lo concerniente a la priorización de retorno, mecanismos democráticos participativos, toma de decisiones y seguimiento y evaluación de obligaciones y compromisos institucionales. Todo se está relegando al tutelaje institucional, dando a la PSD una participación opaca, restringida y sin efectividad (no afectación de decisiones finales). El tomar en serio la PPR y la legislación que la respalda amerita la educación a profundidad de estos temas en las poblaciones en riesgo; el contemplar aquellos preceptos en los nuevos procesos de consolidación de los Planes de salvaguarda étnica, garantizará también una réplica importante que defina la democracia participativa y la efectividad en la toma de decisiones, como algo indispensable y políticamente acorde a su desarrollo histórico-cultural. Esta toma en cuenta de las particulares formas de organización y participación étnica generaría un cambio en los actuales espacios decisionales, en los que aparecen estos grupos desperdiciando la potencialidad de sus formas comunitarias ejercidas en las continuas asambleas o consejos comunitarios.

Al empoderar el proceso de decisión en cabeza de la PSD la veeduría podría pasar de la infructuosa auto-evaluación Institucional, a un verdadero espacio de rendición de cuentas. Esto tiene su soporte en las exigencias de los Planes que deben ser presentados para consolidar el retorno, según los Lineamientos de la PPR, pues en estos deben expresarse las tareas asumidas por cada institución, organización o ente que esté “comprometido en el proceso”; contemplando además un seguimiento a los compromisos y metas (Lineamientos, 2009: 7).

A pesar de que la PPR refiera condiciones que el Estado no pueda o no tenga la voluntad política para cumplir a corto plazo, como requisitos para consolidar el retorno, tales como los Derechos económicos y sociales; ello no es un argumento para frenar la decisión de retorno de los pueblos étnicos, pues como se señaló antes, la experiencia muestra que estas comunidades aceptarían regresar a sus territorios si se cumple la condición de seguridad (clásica), la cual está a cargo de las fuerzas armadas. Lastimosamente estos entes que deben garantizar la seguridad tienen un prontuario pésimo, debido a la connivencia con grupos paramilitares en beneficio de grandes empresarios agroindustriales y multinacionales mineras. Este impase debe ser solucionado a corto plazo con la veeduría de la PSD de la mano de las organizaciones internacionales, la cual debe enfocarse en verificar el trabajo y los esfuerzos de esos entes. De igual forma se deben referir informes continuos en materia de derechos humanos, que puedan imprimir un sello de publicidad para que la sociedad haga parte del

proceso de veeduría y exigencia de transparencia a los procesos. A mediano plazo, debido a la complejidad del caso, se debe iniciar las investigaciones y solicitar respuesta a todo el acervo probatorio que involucra a los máximos mandos militares y de la fuerza pública en general, en desplazamientos y posteriores despojos, incluyendo la omisión frente al actuar de grupos al margen de la ley que han propiciado las vulneraciones que desencadenan los desplazamientos; se deben investigar las infiltraciones en los entes de justicia (fiscalías), a los políticos, elites territoriales y nacionales que apoyaron y siguen apoyando a estos grupos (Vargas-Reina, 2010: 284); los procesos y condenas llevados a cabo por la Corte suprema de Justicia son un avance, sin embargo es ingenuo señalar que la gran maquinaria política del congreso que ha servido a estos poderosos poderes ya esta neutralizada, todavía existen esos “legisladores marrones” (O’Donell, 2004: 53) que desvían fondos y afectan la justicia y legalidad en las regiones donde se cometen los desplazamientos y despojos, mientras estos estén en el poder en las máximas instancias la inmunidad para los victimarios seguirá manteniéndolos lejos del alcance de la justicia.

La presencia o participación de entidades internacionales como la Cruz Roja Internacional es indispensable en estos procesos, si bien las políticas de esta organización son herméticas, hay que reconocer que es la única institución a quien se le es permitido la comunicación con los actores armados de todo tipo en Colombia, ella podrían brindar una mediación muy importante cuando los actores armados hayan desplazado poblaciones por el estricto “modus operandi” de la lucha armada (sin interés de despojo de territorio), con el fin de promocionar el DIH, lograr acuerdos para el respeto de los mismos y la no expropiación de territorios ancestrales, ni bienes protegidos. A la par con esto es necesario, ante la apertura y buena disposición actual del gobierno para avanzar en temas de paz, la creación de conductos o instituciones que como la Iglesia Colombiana, puedan tener comunicación con los actores armados al igual que la Cruz Roja Internacional; entre mas comunicación y contacto exista, más se conocerá sobre quienes pueden ser los que están vulnerando los derechos.

8. Soluciones estructurales: la necesidad del vuelco hacia la seguridad humana

Con lo comentado anteriormente podemos señalar que la respuesta militar a las múltiples violencias que aparecen actualmente en Colombia, es una solución fracasada, como se mencionó anteriormente, los datos de la sobre-saturación de fuerza pública en los sitios más violentos del país, coinciden con las mayores tasas de vulneración de derechos. Si se observa el caso especial de Tumáco en el Pacífico colombiano, donde la ecuación ha significado mayor pie de de fuerza = mayor violencia, tal vez sea preciso empezar a contemplar opciones o soluciones de fondo, las cuales enfrenten el problema de raíz, generando alternativas sociales, laborales y empezando a luchar en contra de la pobreza estructural.

Se necesita sin duda el viro a la seguridad humana, a la generación de condiciones y garantías para los derechos fundamentales y de los derechos económicos y sociales, especialmente los relacionados con la exclusión de amplios cordones de miseria que no ven otra opción que delinquir en los grupos que generan las múltiples violencias en Colombia. Se necesita a tono con esta perspectiva fortalecer el Estado, el imperio de la legalidad, la impregnación de los derechos humanos en todas las prácticas y políticas del Estado (Mejía, 2005: 120-121). La tarea debe dirigirse a generar legislación y políticas públicas que interfieran en los poderes que pueden ser agresores de las poblaciones en situación de vulnerabilidad. Tal como lo afirma Rouvinski y Cortés (2.009: 18-19) las fuentes de inseguridad humana, que contrarían la seguridad humana son identificables en Colombia, entre ellos los fracasos de los programas de bienestar por su selectividad y re-direccionamiento hacia las elites políticas que los utilizan para sus intereses; el limitado acceso de grandes masas de la población rural a necesidades y servicios básicos; la incompetencia de los organismos que resguardan la seguridad local y la corrupción de los funcionarios públicos. En general tal como lo pronuncio en su momento el entonces secretario general de las Naciones Unidas Kofi Annan en el 2.005 no puede haber desarrollo sin seguridad, ni tampoco seguridad, ni desarrollo, “sino se respetan los derechos humanos” (Rouvinski y Cortés 2.009: 18-19). Solo de esta manera se puede generar una paz con justicia social, aquella paz sostenible, que parta de la legalidad de todos los sectores estatales, políticos y económicos, para con un aparato estatal saludable poder re-dirigirlo hacia el desarrollo e inclusión de “la gente del común”, las mayorías desprotegidas y hacia las minorías étnicas que son desproporcionadamente afectadas por un conflicto a las que en gran parte han sido ajenas.

En estos objetivos la comunidad de Estados civilizados, respetuosa del derecho internacional y de los derechos humanos debe brindar la cooperación necesaria y generar los incentivos para mitigar la falta de voluntad del Estado, se hacen necesarias acciones sinceras y acordes a la realidad; sin doblegarse a los poderes económicos. Un mal antecedente constituye la eliminación de Colombia de la posición en la OIT, de los Estado que no garantizaban los derechos de los sindicalistas y trabajadores, esa acción sin duda obedeció a intereses comerciales y diplomáticos, antes que a los meritos con respeto de los derechos laborales fundamentales. Se necesita el compromiso de los entes internacionales en la defensa y la promoción de la concepción moral acorde con el respeto de la dignidad del ser humano, un Estado que desprecie los compromisos en este sentido, debe ser sujetos a los correctivos necesarios, nada más efectivo que las sanciones económicas para obligar a los estados a entender la soberanía desde la doctrina progresiva del garantismo de los derechos humanos, que remite su obligación absoluta de salvaguarda de los derechos y libertades de sus habitantes.

Bibliografía

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2011), “Desplazamiento interno en Colombia”, en Noticias RSS ACNUR. <<http://www.acnur.org/t3/operaciones/situacion-colombia/desplazamiento-interno-en-colombia/>> [5 de octubre de 2011]

Codhes (2011), “¿Consolidación de qué?”, en Boletín informativo de la Consultoría para los Derechos Humanos y el desplazamiento, Numero 77, Bogotá Colombia. <<http://www.codhes.org/images/stories/pdf/bolet%C3%ADn%2077.pdf>> [2 de octubre del 2.0011]

Comisión Colombiana de Juristas (2006), *Revertir el destierro forzado: Protección y restitución de los territorios usurpados*. Obstáculos y desafíos para garantizar el derecho al patrimonio de la población desplazada en Colombia. Bogotá: Estrategias MCP Ltda.

Fix-Fierro, Héctor. (2006). “Capítulo Tercero.- Medios de defensa y protección de los derechos políticos”. En *Los derechos políticos de los mexicanos*. México: UNAM. pp. 33-92.

Garavito, Cesar (Coord.) (2010). *Más allá del Desplazamiento, Políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes, Asdi, Embajada de Suecia, La Agencia de la ONU para los Refugiados (UNHCR – ACNUR).

Garavito, Cesar (Dir.) (2010), “*Pueblos indígenas y desplazamiento forzado*”, Evaluación del cumplimiento del Gobierno colombiano del auto 004 de la Corte Constitucional Colombiana, en Justicia Global 3 Programa de Justicia Global y Derechos Humanos. Bogotá: Universidad de los Andes. <<http://www.justiciaglobal.info/docs/fa2.pdf>> [20 de septiembre de 2011]

Mejía, Diana (2.005), “Efectos para Colombia de los debates en torno a la seguridad del Estado y a la seguridad humana”, en *Revista Universidad ICESI*. Cali Colombia. <http://www.icesi.edu.co/revista_cs/images/stories/revistaCS3/articulos/06%20Mejia%20Molina.pdf> [20 de septiembre de 2011.]

Mingorance, Fidel (2006), “El flujo del aceite de palma Colombia - Bélgica/Europa. Acercamiento desde una perspectiva de derechos humanos”. Bruselas: HREV Human Rights Everywhere y BCC Coordination Belge pour la Colombie, Belgische Coordinatie voor Colombia. <http://www.collectifs.net/cbc/doc/informe_es_v3-1.pdf> [25 de septiembre 2011]

Peace Brigades International (2010). "Desplazamiento Forzado en Colombia, Crimen y tragedia humanitaria", en *Boletín Especial* No. 14. Colombia. <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2292AF3368AF28BDC125771500474870-Informe_completo.pdf> [28 de septiembre de 2011]

PNUD 2011. *Colombia rural. Razones para la esperanza*, Informe Nacional Desarrollo Humano, Bogotá: INDH PNUD. <http://hdr.undp.org/en/reports/national/latinamericathecaribbean/colombia/NHDR_Colombia_2011_ES_resumen_low.pdf> [29 de septiembre de 2011]

Proyecto sobre Desplazamiento Interno del Instituto Brookings (1999), "Guía para la Aplicación de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. Bogotá: Códice LTDA. <<http://www.brookings.edu/fp/projects/idp/resources/HSpanish.pdf>> [15 de septiembre de 2011]

Rouvinski, Vladimir y Cortés, Fernanda (2009), "Paz y seguridad humana: una reflexión desde lo regional y lo local", en Revista Icesi, CS3. Cali (Colombia): ICESI <http://www.icesi.edu.co/revista_cs/images/stories/revistaCS3/01%20Editorial.pdf> [18 de septiembre de 2011]

Valencia, Álvaro (2011) "[El Estado fallido](#)", en El Tiempo, Bogotá. <<http://www.pensamientocolombia.org/DebateNacional/?p=38637>> [10 de octubre de 2011]

Vargas-Reina, Jenniffer (2012), Reseña de "Guerreros y campesinos. El despojo de la tierra en Colombia" de Alejandro Reyes Posada, en *Revista Estudios Socio-Jurídicos*. <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCe=73315636_012> [10 de octubre de 2011]

Política Pública, Leyes, Sentencias y Autos Nacionales e Internacionales

Auto 004 de la Corte Constitucional de Colombia del 26 de enero de 2009. <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6981.pdf>> [7 de octubre de 2011]

Auto 005 de la Corte Constitucional de Colombia del 26 de enero de 2009. <<http://corte-constitucional.vlex.com.co/vid/-56590399>> [7 de octubre de 2011]

Decreto 250 de febrero de 2005, por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones. http://www.disaster-info.net/desplazados/legislacion/Decreto_250_07022005.pdf

Ley 387 de 1997, del Congreso de Colombia 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.

Lineamientos, Metodología e Instrumentalización de la Política Pública de Retorno para la Población en Situación de Desplazamiento. Política Pública de Retorno para la Población en Situación de Desplazamiento (PPR). Bogotá 2009 http://www.accionsocial.gov.co/documentos/4636_Pol%c3%adtica_P%c3%bablica_de_Returnos.pdf

Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. Organización de las Naciones Unidas (ONU), adición al Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis Deng, Documento E/CN.4/1998/53/Add. 2, de 11 de febrero de 1998, del 54º. Período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos, Consejo Económico y Social (ECOSOC).

Protocolo para el Acompañamiento a los Procesos de Retorno de Población en Situación de Desplazamiento. Subdirección de Atención a Población Desplazada Prevención, emergencias y Retornos. Acción Social. Diciembre 2009. [http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/\(httpDocuments\)/1F4A73E52206A194C125778B003F6E93/\\$file/Protocolo+de+Retornos+Colombia.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/(httpDocuments)/1F4A73E52206A194C125778B003F6E93/$file/Protocolo+de+Retornos+Colombia.pdf)

Sentencia de 1 De Julio De 2006 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso de las Masacres De Ituango Vs. Colombia. Fuente: ACNUR (Base de datos legal) <Http://Www.Acnur.Org/T3/Fileadmin/Scripts/Doc.Php?File=Biblioteca/Pdf/4364>

Sentencia T-025 de la Corte Constitucional de Colombia. M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa. <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>