

# Anuario de Acción Humanitaria y Derechos Humanos

## Yearbook on Humanitarian Action and Human Rights

2006



Universidad de  
Deusto

University  
of Deusto



**Anuario de Acción Humanitaria  
y Derechos Humanos**

**Yearbook on Humanitarian Action  
and Human Rights**

**2006**

Universidad de Deusto - Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe  
University of Deusto - Pedro Arrupe Institute of Human Rights  
2006

Contacto con el Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe:

Avda. de las Universidades, 24

48007 Bilbao

Teléfono: 94 413 91 02

Fax: 94 413 92 82

Correo electrónico: [derechos.humanos@deusto.es](mailto:derechos.humanos@deusto.es)

URL: <http://www.deusto.es>

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de la cubierta, puede ser reproducida, almacenada o transmitida en manera alguna ni por ningún medio, ya sea eléctrico, químico, mecánico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin permiso previo del editor.

Illustration of front page:

UN PHOTO N.º 141366

Vietnamese refugee at polar bdy.

UN PHOTO N.º 14578 by *Eskinder Debebe*

Publicación impresa en papel ecológico

© Publicaciones de la Universidad de Deusto

Apartado 1 - 48080 Bilbao

e-mail: [publicaciones@deusto.es](mailto:publicaciones@deusto.es)

ISSN: 1885-298X

Depósito legal: BI-1984-06

Impreso en España/Printed in Spain

Fotocomposición: IPAR, S. Coop. - Bilbao

Imprime: RGM, S.A.

# Indice

<b>Prólogo</b> .....	7
<b>Hitzaurrea</b> .....	9
<b>Foreword</b> .....	11
<b>Estudios / Articles</b>	
Hacia una acción humanitaria más humana. La protección de los derechos humanos por organizaciones humanitarias en situaciones de conflicto <i>Lages, Alexandra</i> .....	15
The political dimension of humanitarian action. Rethinking the humanitarian space <i>Raciti, Irene</i> .....	37
International dispute settlement in Africa: Dispute Settlement and Conflict Resolution under the Organization of African Unity, the African Union, and African Traditional Practices: a Critical Assessment <i>Pagoaga Ruiz de la Illa, Aranzazu</i> .....	57
Elementos para un proceso de reconciliación sostenible <i>Zambrano, Magda Liliana</i> .....	93
IDPs in Colombia: The necessary step towards effective protection <i>Guego, Elodie</i> .....	115
La afectación de la vida cotidiana por procesos de violencia política. Una reflexión sobre el caso colombiano <i>Salamanca, Manuel Ernesto</i> .....	167
<b>Debates / Debates</b>	
Tierras Mapuches y concesiones mineras. El caso de Rucañanco, Lago Lleu-Lleu. Apuntes de historia inmediata de los derechos indígenas <i>Toledo Llancaqueo, Víctor</i> .....	231
El comercio internacional como instrumento para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio <i>Gómez, Laura</i> .....	243

**Documentación / Documentation**

Internet Resources on Humanitarian Action . . . . .	255
---	-----

**Actividades académicas / University activities**

Presentación actividades 2005 . . . . .	259
Jarduerak 2005 . . . . .	263
Activities in the year 2005 . . . . .	267

## Prólogo

El Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Deusto (Bilbao) presenta con este volumen su tercera edición del Anuario de Acción Humanitaria y Derechos Humanos. Esta publicación tiene como finalidad el facilitar un espacio donde la reflexión y el intercambio sobre las prácticas, experiencias e investigaciones en el ámbito de la Acción Humanitaria y los Derechos Humanos sea posible para académicos, profesionales y personas vinculadas a este campo. El Anuario, con esta edición, pretende continuar ofreciendo un espacio para la creación de pensamiento crítico en dicho campo, accesible no solo al mundo académico, sino también a los agentes sociales involucrados, tanto en el espacio estatal como internacional.

En el ámbito formativo, uno de los principales referentes del Instituto es el Máster en Acción Internacional Humanitaria, que desde hace 10 años viene impartándose en Bilbao, en coordinación con otras seis universidades europeas que forman parte de la Red NOHA (Network On Humanitarian Assistance). Durante estos 10 años, más de 200 estudiantes han seguido el curso en la Universidad de Deusto, de los que una buena parte están actualmente vinculados al ámbito de la ayuda humanitaria, la protección de los derechos humanos o la cooperación al desarrollo. A lo largo de este tiempo se han ido adaptando sus contenidos y estructura a las necesidades provenientes de la realidad humanitaria. Estos cambios han sido posible gracias a las redes disponibles que permiten un contacto estrecho con la realidad, a través de instituciones directamente implicadas en la acción humanitaria, fundamentalmente las principales Organizaciones No Gubernamentales, así como a través de diversos foros académicos.

El contenido de esta tercera edición del Anuario se nutre de dos tipos de aportaciones: algunos de los estudios han sido consecuencia de investigaciones realizadas por personas ajenas a la estructura del Instituto, que cuentan con experiencia directa en el campo de la acción humanitaria y de los derechos humanos; y otros estudios incorporan y actualizan trabajos de investigación realizados por graduados de los másteres europeos que ofrece el propio Instituto. La mayor parte de estos contenidos adquieren la forma de estudios o artículos monográficos, si bien se ha incorporado una reseña con los principales recursos en internet sobre acción humanitaria.

De cara a próximas ediciones del Anuario, con el fin de que el anuario pueda seguir siendo un instrumento para generar debate y se enriquezca con una mayor variedad de aportaciones, en esta edición se incluye una referencia con las condiciones para poder publicar en el mismo. Esta contempla diversas modalidades, ya sea en la versión de artículos, estudios de caso y/ o reseñas de libros u otras publicaciones sobre las temáticas contempladas. Para ello, invitamos quién tenga este ejemplar en sus manos a realizar sus propuestas, que recibiremos con mucho agrado.

El Anuario, que se complementa con una presentación de las actividades más relevantes desarrolladas por este Instituto a lo largo del pasado curso, es una publicación realizada con la colaboración de la Dirección de Derechos Humanos (Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social) del Gobierno Vasco.





## Hitzaurrea

Deustuko Unibertsitateko (Bilbao) Giza Eskubideen Institutuak Ekintza Humanitarioko eta Giza Eskubideetako Urtekariaren hirugarren edizioa aurkezten du honako liburuki honekin. Argitalpen honen helburua Ekintza Humanitarioko eta Giza Eskubideetako praktiken, esperientzien eta ikerketen hausnarketarako eta trakerako toki bat eskaintzea da akademiko, profesional eta arlo honetan diharduten pertsonen. Urtekariak esparru honetako pentsamendu kritikoa sortzeko espazioa eskaintzen jarraitzeko asmoa du argitalpen honekin, mundu akademikoarentzat ez ezik arlo honetako gizarte eragileentzat ere, estatu eta nazioarte mailan.

Prestakuntza esparruan, Institutuaren erreferenterik nagusiena Nazioarteko Ekintza Humanitarioko Masterra da. Duela 10 urtetik ematen da Bilbon NOHA Sarea (Network On Humanitarian Assistance) osatzen duten Europako beste sei unibertsitateekin batera. 10 urte hauetan, 200 ikaslek baino gehiagok egin dute ikastaroa Deustuko Unibertsitatean eta horietatik asko dira gaur egun ekintza humanitarioari, giza eskubideak babesteari edo garapenerako lankidetzari lotuta daudenak. Edukiak eta egitura mundu humanitariotik sortzen ziren beharriaz gertatu egokituak joan dira denbora honetan zehar. Eta aldaketa horiek eskura dauden sareei esker egin ahal izan dira, errealitatearekin harreman estua izateko aukera ematen baitute, ekintza humanitarioan zuzenean lanean ari diren erakundeen bidez, batez ere Gobernu Kanpoko Erakundeen bidez, baita zenbait foro akademikoren bidez ere.

Urtekariaren hirugarren edizio honen edukiak bi ekarpen motetatik hornitzen dira: batzuk Institutuaren egituratik kanpo, ekintza humanitarioan eta giza eskubideen alorrean esperientzia zuzena duten pertsonen egindako ikerketetatik; eta beste iker-

keta batzuek Institutuak berak eskaintzen dituen Europako masterretako graduatuek egindako ikerlanak jaso eta eguneratzen dituzte. Edukirik gehienek ikerketa edo artikuluko monografikoen itxura hartzen dute, ekintza humanitarioari buruz Interneten jasotzen diren baliabide nagusien laborpen bat gehitu bada ere.

Urtekariaren hurrengo edizioei begira, urtekari honek eztabaida sortzeko tresna izaten jarraitu dezan eta era askotako ekarpekin aberastu dadin, bertan argitaratzeko baldintzen erreferentzia bat ere gehitu dugu. Hainbat eratarik argitaratu daitezke: artikuluko bertsioan, kasuen azterketa eta/edo aztertu diren gaien inguruko laboruen edo beste argitalpen batzuen laborpen moduan. Hori dela eta, argitalpen hau eskuetan duten guztiei gonbita luzatzen diegu proposamenak egin ditzaten, atsegin handiz hartuko ditugu eta.

Argitalpen hau Institutuak joan den ikasturtean burututako jarduerarik nabarmenenekin osatzen da. Eusko Jaurlaritzako Giza Eskubideen Zuzendaritzaren (Justizia, Enplegu eta Gizarte Segurantzza Saila) laguntzarekin kaleratzen da urtekari hau.



## Foreword

This is the third edition of the Humanitarian Action & Human Rights Yearbook presented by the Institute of Human Rights at the University of Deusto. The aim of this publication is to provide academics, professionals and other people involved in the field with a space for reflection and the exchange of experiences and research in Humanitarian Action and Human Rights. It is intended that, with this edition, this space for the creation of critical thought in the abovementioned field will be maintained and made accessible not only to the academic world, but also to the social agents involved on both a national and international scale.

In the sphere of education and training, one of the Institute's main reference points is the MA in International Humanitarian Action, which has been running for ten years now, in coordination with another six European universities forming part of the Network on Humanitarian Assistance (NOHA). Over these ten years, more than 200 students have attended this course, many of them currently engaged in humanitarian assistance of some kind, the protection of human rights or cooperation in development projects. Throughout this decade, the content and structure have been adapted to the changing needs of humanitarian realities. These changes have been possible thanks to the networks available, which enable close contact with the real situation by means of institutions that are directly involved in humanitarian action—basically the major Non-Governmental Organisations—as well as through several academic forums.

The content of this the third edition of the Yearbook is made up of two types of contribution. Firstly, a number of articles that are the result of research carried out by people from outside

the Institute, people with experience straight from the field of humanitarian action and human rights. And other studies incorporating and updating research work conducted by graduates from the European MAs run by the Institute. Most of the content is in the form of monographic studies or articles, although a profile of the main resources concerning humanitarian action available on the Internet has also been included.

As regards future editions of the Yearbook, this edition includes information on our publishing conditions, so that it will continue to be a tool for generating debate and enriches itself by publishing a wider variety of contributions. Many forms of the latter will be considered, whether they are articles, case studies and/or reviews of books or other publications concerning the corresponding themes. Therefore, we invite those of you reading this copy to put forward your proposals, which will be greeted with open arms.

This Yearbook, accompanied by a description of the most significant activities of the Institute during the last academic year, has been produced in collaboration with the Basque Government Department of Human Rights, that is, the Department of Justice, Employment and Social Security.





# Estudios Articles



# Hacia una acción humanitaria más humana. La protección de derechos humanos por organizaciones humanitarias en situaciones de conflicto

Alexandra Lages Miguel\*

«Humanitarian Assistance is much more than relief and logistics. It is essentially and above all about protection - protection of victims of human rights and humanitarian violations»

*Sadako Ogata*

Ex-Alta Comisaria de las Naciones Unidas para los Refugiados

## Introducción

Los cambios en la dinámica de los conflictos de la posguerra fría, más complejos y mortíferos que nunca, y los fracasos de la acción humanitaria en dar una respuesta adecuada a las crisis humanitarias generadas por los nuevos tipos de guerras han dado lugar al cuestionamiento de la práctica humanitaria y al surgimiento de nuevos planteamientos, tendencias, debates y dilemas en lo que concierne a su doctrina y forma de actuación, como el surgimiento de la corriente que defiende la ampliación de objetivos de la acción humanitaria, vinculándola a cuestiones como el desarrollo, la construcción de paz y los derechos humanos. El objeto de este trabajo de investigación consiste en uno de esos nuevos planteamientos que, en los últimos años, ha ganado peso dentro del sector humanitario —la posibilidad y viabilidad de que la acción humanitaria y, en particular, las organizaciones humanitarias no gubernamentales contribuyan a la protección de los derechos humanos de poblaciones civiles en contextos de emergencia y conflicto—.

Desde el final de la Guerra Fría, la comunidad internacional ha asistido a la violación masiva de los derechos humanos de poblaciones civiles por parte de los beligerantes. Los ejemplos son demasiados, como el genocidio en Ruanda, la limpieza étnica en la ex-Yugoslavia, las amputaciones en Sierra Leona, el uso del hambre como arma de guerra en Sudán, la violencia continua en Colombia y la violencia organizada contra mujeres, minorías, periodistas, activistas de derechos humanos e incluso trabajadores humanitarios.

La diferente naturaleza de los conflictos, y de las consiguientes crisis humanitarias, han creado, entonces, una creciente necesidad de priorizar la protección de civiles. Sin embargo, el fracaso de los Estados en garantizar la seguridad física de las poblaciones civiles en riesgo, junto con el continuo y flagrante desacato por las normas humanitarias y de derechos humanos por parte de los beligerantes (incluso por parte de los propios gobiernos), y la incapacidad de la comunidad internacional (en especial las Naciones Unidas) en garantizar el cumplimiento de esas normas, ha planteado a las organizaciones humanitarias y civiles cuestiones difíciles sobre su papel en emergencias complejas. Frente a las actuales crisis humanitarias —también consideradas crisis de protección, por la magnitud de las fallas a nivel de protección— muchas organizaciones humanitarias han empezado a sentir la necesidad de incorporar aspectos de protección de derechos humanos en sus programas y actividades de ayuda humanitaria, por lo que han empezado a desarrollar estrategias y abordajes para llevarlo a la práctica, así como a intentar solucionar los dilemas y riesgos que les supone este planteamiento.

En este trabajo de investigación se coloca como hipótesis que la acción humanitaria puede tener una contribución positiva a la protección de los derechos humanos de las personas a quien asiste, de una forma que no implica la distorsión del mandato y de los principios humanitarios básicos. Porque la asistencia y la protección son dos componentes de la acción humanitaria que no deben ser vistas como algo separado, sino como complementarias e interrelacionadas, las organizaciones humanitarias deben, de forma cuidadosa y dentro de sus posibilidades y limitaciones, explotar su potencial en esto campo y desarrollar formas de au-

---

\* Alexandra Lages es Máster en Acción Internacional Humanitaria.

mentar el impacto de sus actividades sobre las poblaciones civiles que intentan ayudar. Incluso porque, muchas veces, más que comida, las personas piden protección.

Se empieza, en el capítulo II, por contextualizar esta perspectiva de protección de los derechos humanos en la corriente del nuevo humanitarismo. En el capítulo III se analiza el componente de protección en la acción humanitaria, clarificando su significado conceptual, repasando las principales formas de que las organizaciones humanitarias disponen para contribuir a la protección de derechos humanos, y los riesgos y dilemas que eso implica para las organizaciones. Por último, en el capítulo IV, se analiza la práctica de las organizaciones humanitarias en el tema de la protección, mirando al cambio de perspectiva que han tenido muchas organizaciones, enfocando algunas iniciativas y abordajes que han sido desarrolladas en los últimos años por el sector humanitario en este área, y finalizando con algunas recomendaciones y principios de buenas prácticas destinadas a aumentar el potencial protector de las organizaciones humanitarias.

## I. El nuevo humanitarismo y la perspectiva de los derechos humanos: el humanitarismo basado en derechos

Desde el final de la Guerra Fría, la acción humanitaria ha vivido grandes cambios en cuanto a su concepción, objetivos, estructura y mecanismos, en consecuencia de algunas transformaciones en el escenario internacional. La proliferación de conflictos armados internos que dan origen a emergencias políticas complejas (grandes crisis humanitarias), que suelen ocurrir en Estados débiles, fallidos y colapsados<sup>1</sup>, ha provocado un incremento de la inestabilidad e inseguridad en el mundo y han demostrado la necesidad de adaptación del sistema humanitario teniendo en cuenta las características que presentan.

Los conflictos armados actuales, a menudo denominadas «nuevas guerras», presentan características muy diferentes de las guerras convencionales y sus consecuencias son devastadoras, sobre todo para las poblaciones civiles que son hoy uno de

los objetivos militares (sino el principal) de los combatientes. Además, las violaciones de derechos humanos y la destrucción de recursos e infraestructuras básicas viven una escala sin precedentes. Las crisis humanitarias generadas por estos conflictos, las emergencias políticas complejas, son una amenaza cada vez más seria (sino la más seria) para la seguridad humana en los tiempos actuales, y suelen ocurrir en Estados mayoritariamente considerados como una amenaza a la paz y seguridad internacional —los Estados débiles, fallidos y colapsados—.

Frente a este nuevo escenario internacional, la ayuda humanitaria se enfrentó, en las crisis humanitarias de los años noventa, con grandes desafíos y dilemas que no supo afrontar adecuadamente como lo son: la falta de interlocutores legítimos en Estados fallidos; la relación con las partes en conflicto para garantizar el acceso a las víctimas; la colaboración con fuerzas militares en operaciones de paz y el consecuente riesgo de pérdida de la neutralidad y de militarización de la ayuda; la politización de la ayuda por parte de los gobiernos donantes, entre otros.

El fracaso y los errores de la ayuda humanitaria en afrontar las nuevas realidades y desafíos (como quedó demostrado en las crisis de Somalia y de Ruanda, por ejemplo) motivaron severas críticas que, junto con los cambios geopolíticos y las lecciones aprendidas de experiencias humanitarias recientes, crearon la necesidad de construir un nuevo paradigma de la acción humanitaria —el llamado «nuevo humanitarismo»—, diferente del humanitarismo clásico en cuanto a objetivos, fundamentos teóricos y instrumentos operativos.

Este nuevo humanitarismo, hoy hegemónico entre la comunidad humanitaria, defiende una «...ayuda políticamente consciente, que persiga objetivos más amplios que salvar vidas, como son el desarrollo y la paz, y que base sus acciones (o su inacción) en una estimación de su previsible impacto presente y futuro sobre tales objetivos. De este modo, se percibe como un elemento más dentro de una estrategia coherente para la resolución del conflicto, combinado con herramientas diplomáticas y militares»<sup>2</sup>. Se trata, entonces, de asumir el carácter político de la acción humanitaria, rompiendo con la tradicional ayuda humanitaria apolítica,

<sup>1</sup> Estados caracterizados por una progresiva y creciente descomposición de sus instituciones, de su capacidad de gobernar y controlar su territorio y de su capacidad de proveer de los bienes públicos esenciales a su población, conduciendo a la pérdida de legitimidad del Estado y su hundimiento.

<sup>2</sup> Pérez de Armiño, Karlos (2002), *La vinculación emergencia-desarrollo en el marco del «nuevo humanitarismo»*. Reflexiones y Propuestas, Coordinadora de ONGs - España, Madrid, cap. 2.



orientada a salvar vidas y basada en los principios humanitarios tradicionales (como la neutralidad)<sup>3</sup>.

Uno de los elementos centrales defendido por el nuevo humanitarismo es la ampliación de objetivos de la acción humanitaria. Según esta corriente (que se identifica con el enfoque maximalista), la acción humanitaria debe, además de salvar vidas y aliviar el sufrimiento humanos, contribuir a promover la construcción de paz, el desarrollo, y los derechos humanos. Este último es, precisamente, el foco de este trabajo. Antes encomendado solamente a la cooperación al desarrollo, la promoción y defensa de los derechos humanos es hoy una tarea también asignada a la acción humanitaria, lo que pone en manifiesto la oposición entre dos corrientes humanitarias.

En primer lugar, el humanitarismo tradicional (*need-based humanitarism* o *back-to-basis*) se basa en la creencia de un deber universal frente al sufrimiento humano y está gobernado por el principio ético del «imperativo humanitario». Este abordaje tiene como eje central las necesidades y resalta los principios humanitarios como la imparcialidad, la neutralidad y la independencia. Se trata de un humanitarismo tradicional y su agenda es estrictamente limitada y, en la opinión de James Darcy, con objetivos relativamente «modestos»<sup>4</sup>. En segundo lugar, en oposición a la corriente tradicional, surge en los años 90 un humanitarismo más ambicioso e idealista, que busca un «ideal solidario» más relacionado con la justicia y con la lucha por los derechos humanos —se trata, entonces, de un humanitarismo basado en derechos (*rights-based humanitarism*), que busca la justicia por encima de la compasión—<sup>5</sup>. Esta corriente acepta que el compromiso político es un rol apropiado y necesario a la acción humanitaria, y tiende a ver coherencia entre el humanitarismo y otras agendas (incluyendo el desarrollo y la reducción del conflicto). Además, se preocupa de abordar las causas, así como los síntomas y las injusticias estructurales<sup>6</sup>.

La incorporación de una perspectiva de derechos humanos en la acción humanitaria no es consensual en el sector humanitario,

por lo que el humanitarismo basado en derechos ha recibido varias críticas. No cabe en este trabajo profundizar los argumentos a favor y en contra de esta corriente del humanitarismo, ni analizar el debate entre las distintas corrientes, por lo que apenas se menciona. Por ejemplo, los críticos argumentan que este abordaje politizará el espacio humanitario, al introducir elementos políticos en un campo que, tradicionalmente, debe ser neutral y apolítico, por lo que debe ser rechazada. Además, critican la incompatibilidad mutua entre las agendas humanitaria y de derechos humanos, en cuanto a prioridades y medios, y los objetivos irrealistas a que se propone una acción humanitaria basada en derechos<sup>7</sup>.

En los últimos años ha habido, entonces, un cambio del enfoque en las necesidades hacia un enfoque en la defensa y cumplimiento de derechos, un rasgo característico del nuevo humanitarismo. Esto involucra, según James Darcy, «un aparente cambio conceptual y perceptivo en lo cual «víctimas» o «beneficiarios» se tornan sostenedores de derechos, y las agencias humanitarias sus defensores»<sup>8</sup>. Para este autor, se trata de un cambio no universal en el sector humanitario, pero ampliamente observable en las políticas organizacionales de muchas agencias<sup>9</sup>.

Por ejemplo, la ONG *CARE International* declara utilizar un abordaje basado en derechos en la elaboración de sus proyectos que «conecta desarrollo y el trabajo de alivio de emergencia a los derechos humanos de las personas con quien trabajamos»<sup>10</sup>. También la organización *Refugees International* (especializada en asistencia humanitaria y protección a personas desplazadas en el mundo) adopta una postura similar, al declarar asumir «un abordaje inflexiblemente basado en derechos para el *advocacy* en nombre de refugiados y personas desplazadas»<sup>11</sup>.

Paralelamente a este cambio de enfoque, una gran parte de las organizaciones humanitarias y donantes han empezado a poner

<sup>3</sup> Pérez de Armiño, Karlos (2004), *Desastres y Acción Humanitaria Internacional*, Cooperación Pública Vasca - Manuales de Formación, Gobierno Vasco, pp. 56.

<sup>4</sup> Darcy (2004), «Human Rights and Humanitarian Action - A review of issues», en *HPG Background Paper*, ODI, pp. 9.

<sup>5</sup> Serrano, José y Verdú, Alfonso (2003), *La dimensión política de la Acción Humanitaria*, Cuadernos para Debate, MSF, pp. 25.

<sup>6</sup> Darcy (2004), «Human Rights and Humanitarian Action - A review of issues», *HPG Background Paper*. ODI, pp. 10.

<sup>7</sup> *Ibid.*, pp. 12.

<sup>8</sup> *Ibid.*, pp. 4.

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> [www.careinternational.org/cares\\_work/how\\_we\\_work.htm](http://www.careinternational.org/cares_work/how_we_work.htm)

<sup>11</sup> [www.refugeesinternational.org/section/aboutus/PHPSESSID=f28a0b5905b35b120a76a1119533da6e](http://www.refugeesinternational.org/section/aboutus/PHPSESSID=f28a0b5905b35b120a76a1119533da6e)

un nuevo énfasis en el concepto de protección, una tarea a realizar juntamente con la asistencia de alivio. Como mínimo, la preocupación por la seguridad de los civiles frente a ataques y violaciones de derechos humanos es cada vez más reconocida como central a la agenda humanitaria, y sobre la cual se dedican los siguientes capítulos.

## II. La Protección en la Acción Humanitaria

Muchos de los conflictos actuales son, como clasifica Gerald Martone, caracterizados como «crisis de protección», a pesar de que la protección de los derechos humanos sea vista, tradicionalmente, como un campo separado de la ayuda humanitaria<sup>12</sup>. El mandato primario de las agencias humanitarias en situaciones de emergencia es dar asistencia urgente a personas que la necesiten (como comida, cobijo, agua, cuidados médicos, entre otros), quedando la protección física y legal de los civiles en un segundo plano. Pero, como resalta el autor arriba mencionado, el sufrimiento de las personas en situaciones de crisis puede derivar precisamente de la pérdida o de la negación de la protección física y legal, y para la cual la ayuda humanitaria no ofrece remedio<sup>13</sup>.

Frente a los contextos de las emergencias políticas complejas, muchos autores y organizaciones han reconocido que la ayuda humanitaria clásica y paliativa no constituye una respuesta adecuada y satisfactoria para las crisis humanitarias provocadas por conflictos y violencia, y caracterizadas por violaciones masivas de los derechos humanos de civiles. Por eso, ha ganado peso el componente básico de la acción humanitaria de protección de las víctimas de guerra, entendida como la defensa de sus derechos humanos fundamentales, el reconocimiento o defensa del respecto a su dignidad, y la exigencia del cumplimiento del Derecho Internacional Humanitario<sup>14</sup>.

En este capítulo se analiza esta componente de protección en la acción humanitaria, empezando por precisar el concepto de protección (y su inclusión en las definiciones de acción humanitaria). Enseguida, se exponen algunas de las principales formas en que las organizaciones humanitarias pueden contribuir a la protección de derechos humanos en situaciones de crisis y, por último, se analizan algunos riesgos y dilemas de la labor de protección por parte de organizaciones humanitarias.

### A) La Acción Humanitaria y la Protección: precisiones conceptuales

El concepto de acción humanitaria contiene ciertos elementos de confusión, ya que no existe un consenso claro sobre su significado y alcance. Por ejemplo, Francisco Rey resalta el concepto que surge de Solferino, y que está reconocido en documentos como el Código de Conducta de las ONGs y el Proyecto Esfera, en los cuales la acción humanitaria está dirigida a «salvar vidas, mantenerlas con dignidad, suministrar protección y resolver necesidades humanas básicas de las víctimas. Prevenir y aliviar el sufrimiento humano sin ninguna distinción»<sup>15</sup>. O, en una aproximación más completa, se entendería la acción humanitaria como «el conjunto de actividades de protección y asistencia, a favor de las víctimas civiles y militares de desastres de causa natural o de conflictos armados y de sus consecuencias directas, orientadas a aliviar el sufrimiento, garantizar la subsistencia y proteger los derechos humanos»<sup>16</sup>. Para Karlos Pérez, el concepto de acción humanitaria «incluye no solo la provisión de bienes y servicios básicos para la subsistencia, sino también, sobre todo en contextos de conflicto, la protección de las víctimas y de sus derechos fundamentales mediante labores como la defensa de los derechos humanos (*advocacy*), el testimonio, la denuncia, la presión política (*lobby*) y el acompañamiento.»<sup>17</sup>. Estas definiciones van, entonces, más allá de la concepción tradicional de la acción

<sup>12</sup> Martone (2002), «The compartmentalisation of humanitarian action», en *Humanitarian Exchange*, n.º 21, pp. 36-38.

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> Pérez de Armiño, Karlos (2004), *Desastres y Acción Humanitaria Internacional*, Cooperación Pública Vasca - Manuales de Formación, Gobierno Vasco, pp. 82.

<sup>15</sup> Rey Marcos, F. (2001), «Acción Humanitaria y Derechos Humanos: una Relación Compleja», en *El vuelo de Ícaro*, Liga Española Pro-Derechos Humanos, n.º 1, pp. 214.

<sup>16</sup> Serrano, José y Verdú, Alfonso (2003), *La Dimensión Política de la Acción Humanitaria*, Cuadernos para Debate, MSF, pp. 64.

<sup>17</sup> Pérez de Armiño, Karlos (2004), *Desastres y Acción Humanitaria Internacional*, Cooperación Pública Vasca - Manuales de Formación, Gobierno Vasco, pp. 71.

humanitaria orientada al alivio del sufrimiento con base en los principios humanitarios tradicionales.

En los últimos años algunos desarrollos en el sector humanitario han ido consolidando esta concepción de la acción humanitaria. En 1995, la Declaración de Madrid (fruto de la Cumbre Humanitaria de Madrid) pedía que se preste atención inmediata y protección a todas las víctimas, dando prioridad a los grupos más vulnerables<sup>18</sup>. Unos años más tarde, en 1998, el Proyecto Esfera de la Carta Humanitaria y Normas Mínimas de Respuesta Humanitaria en Caso de Desastre afirma que las poblaciones civiles víctimas de conflictos y calamidades tienen derecho a recibir asistencia y protección. Esta carta humanitaria supera, entonces, el asistencialismo tradicional, al defender un enfoque de la ayuda humanitaria más vinculado con los derechos humanos<sup>19</sup>. De esta forma, la acción humanitaria es convencionalmente entendida como el conjunto de intervenciones destinadas a prevenir y aliviar el sufrimiento humano, dirigidas tanto a prestar asistencia como protección y defensa de derechos humanos.

En cuanto al concepto de protección, se suele entender como «todas las actividades destinadas a asegurar el respeto total por los derechos de los individuos de acuerdo con la letra y el espíritu de los cuerpos de leyes relevantes, o sea, derechos humanos, derecho humanitario y derecho de los refugiados (...)»<sup>20</sup>. Esta idea de protección significa, para Hugo Slim, que el trabajo humanitario consiste tanto asegurar el respeto por las normas internacionales humanitarias y de derechos humanos, como en dar ayuda<sup>21</sup>.

Esta visión es hoy compartida por un número creciente de organizaciones humanitarias. La protección y defensa de derechos humanos ha sido crecientemente asumida por ONGs como un elemento central de lo que hoy se entiende como acción humanitaria, dado que la mayoría de las crisis humanitarias actuales consisten en violaciones masivas de derechos humanos y que, en muchos casos, la necesidad de protección sobrepasa la necesidad de asistencia material<sup>22</sup>.

En realidad, muchos autores y organizaciones asumen hoy que las crisis humanitarias consisten, básicamente, en fracasos de protección, para las cuales la asistencia en sus componentes tradicionales aleja el enfoque del problema real que no se puede resolver solamente con la distribución de bienes de alivio<sup>23</sup>. En una época en que la evidencia sobre los abusos de derechos humanos en los conflictos contemporáneos asume una escala sin precedentes, la tarea de protección de poblaciones civiles tiene una importancia vital, sobre todo en lo que concierne a los grupos más vulnerables en situaciones de emergencia como son los desplazados internos, mujeres, niños y personas mayores.

Cabe también realzar que la protección es también necesaria para fortalecer la capacidad de individuos y comunidades para se protegieren a si mismos de amenazas, por lo que la esencia de la protección no es una medida solamente reactiva a ser implementada después de la ocurrencia de violaciones, sino también preventiva<sup>24</sup>.

## B) *Las Principales Formas de Protección de Derechos Humanos por Organizaciones Humanitarias*

La experiencia confirma que las organizaciones humanitarias están estratégicamente posicionadas para incrementar la protección de poblaciones civiles en riesgo. Con el incremento de la presencia de estas organizaciones en escenarios de conflicto, los trabajadores humanitarios son testigos directos de violaciones de derechos humanos más frecuentemente que en el pasado, por lo que la obligación de responder más allá de la tradicional provisión de bienes de alivio, complementándola con actividades destinadas a incrementar la seguridad física de poblaciones en peligro, se siente cada vez más en el sector humanitario.

La componente de protección se puede traducir en varias tareas e iniciativas destinadas a exigir a las autoridades y otros actores el cumplimiento de sus obligaciones en lo que concierne al

<sup>18</sup> Rey Marcos, F. (2001), «Acción Humanitaria y Derechos Humanos: una Relación Compleja», en *El vuelo de Ícaro*, Liga Española Pro-Derechos Humanos, n.º 1, pp. 217.

<sup>19</sup> *Ibid.*, pp. 216.

<sup>20</sup> Slim, Hugo y Eguren, Luis (2004), *Humanitarian Protection - A Guidance Booklet*, ALNAP, pp. 21.

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> Paul (1999), «Protection in Practice: Field-Level Strategies for Protecting Civilians from Deliberate Harm», en *RRN Network Paper*, ODI, Londres, n.º 30, pp. 7.

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> InterAction Protection Working Group (2004), *Making Protection a Priority: Integrating Protection and Humanitarian Assistance*, InterAction, pp. 2.

respeto y satisfacción de los derechos humanos, así como para reducir el impacto de la violencia y de las violaciones de derechos humanos sobre la población civil<sup>25</sup>. Del análisis de varias referencias bibliográficas, se sintetizan las principales formas de que disponen las organizaciones humanitarias para contribuir a la protección de poblaciones civiles en peligro.

### 1. ASISTENCIA HUMANITARIA

En situaciones de conflicto, la protección va más allá de la seguridad física de civiles frente a ataques. Como afirma la organización InterAction, los daños sobre las poblaciones civiles ocurren frecuentemente cuando estas no tienen acceso a medios adecuados de satisfacer sus necesidades, por lo que ayudando a satisfacer esas necesidades (como comida, cobijo o cuidados médicos) la asistencia humanitaria puede ser un primer paso hacia la mitigación y prevención de daños futuros. La asistencia humanitaria puede, entonces, ayudar a prevenir abusos dirigiendo sus acciones a las causas de los abusos y mitigando las condiciones que permiten la violación de derechos humanos<sup>26</sup>.

La provisión de ayuda en forma de material y pericia es también considerada como una forma de proteger las personas de extremos de hambre, sed, enfermedades e indignidad, por lo que la asistencia humanitaria es una forma de realizar varios derechos. De hecho, a través de programas de alimentación de emergencia, las organizaciones humanitarias realizan una forma de protección: «cuando el hambre en masa es usada como arma contra civiles, los que dan comida se involucran en una forma de trabajo de protección»<sup>27</sup>. Además, la asistencia humanitaria ofrece una forma de acceso a poblaciones en peligro y puede, entonces,

prevenir o, por lo menos, mitigar los efectos de abusos de derechos humanos<sup>28</sup>.

Cabe todavía realzar que las preocupaciones relativas a la protección deben ser tenidas en cuenta e influir en la elaboración de los programas humanitarios, porque la forma en la que la asistencia humanitaria es proporcionada es crucial para incrementar la protección (o, por lo menos, para no empeorar las condiciones de seguridad de las poblaciones)<sup>29</sup>.

### 2. ADVOCACY O DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS

Frente al conocimiento de violaciones de derechos humanos, las agencias humanitarias están en posición para involucrar las autoridades competentes usando estrategias de *advocacy* (que pueden pasar por estrategias de persuasión, de movilización y de denuncia, dependiendo de los recursos y mandato de las organizaciones), destinadas a asegurar el cumplimiento de normas humanitarias y la salvaguardia de los derechos humanos básicos. Existe una multiplicidad de estrategias y actividades que se pueden incluir en el concepto de *advocacy*, desde la diplomacia suave hasta la condena pública, pudiendo también incluir acciones como presión política y campañas de sensibilización, propuestas de reformas legales o educación en derechos humanos.

### 3. LOBBY O PRESIÓN POLÍTICA

Se trata de una acción de presión dirigida al gobierno del país donde la organización humanitaria actúa, al gobierno de que esta forma parte o a la comunidad internacional. Sus objetivos incluyen el respeto por los derechos humanos, el permiso y libertad

<sup>25</sup> Pérez de Armiño, Karlos (2004), *Desastres y Acción Humanitaria Internacional*, Cooperación Pública Vasca - Manuales de Formación, Gobierno Vasco, pp. 82.

<sup>26</sup> Reducir las fuentes de vulnerabilidad es una forma de promover la protección. Por ejemplo, si existe el riesgo de reclutamiento de menores desacompañados por grupos armados, la asistencia se puede enfocar su trabajo en la reunificación de familias como forma de reducir la vulnerabilidad de los menores y prevenir el reclutamiento. InterAction Protection Working Group (2004), *Making Protection a Priority: Integrating Protection and Humanitarian Assistance*, InterAction, pp. 3.

<sup>27</sup> Frohardt, Paul y Miner (1999), «Protecting Human Rights: The Challenge for Humanitarian Organisations», en *Occasional Paper*, The Thomas J.

Watson Jr. Institute for International Studies, Brown University, USA, n.º 35, pp. 2.

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> Por ejemplo, los equipos de agua y saneamiento pueden consultar las mujeres para identificar localizaciones adecuadas para las letrinas; también el acceso seguro de las mujeres a agua o comida pueden ayudar a prevenir la explotación sexual. InterAction Protection Working Group (2004), *Making Protection a Priority: Integrating Protection and Humanitarian Assistance*, InterAction, pp. 4.

de acceso a las víctimas y, a veces, dar a conocer la situación de precariedad de ciertos colectivos vulnerables y olvidados y forzar a que les presten atención.

#### 4. TESTIMONIO Y DENUNCIA

Estas acciones se realizan frente a violaciones de derechos humanos y del derecho internacional humanitario. Un medio frecuentemente usado consiste en la elaboración y difusión de informes en los que se recogen esas violaciones, para alertar la opinión pública internacional, los medios de comunicación, los gobiernos y organizaciones internacionales como las Naciones Unidas.

Las acciones de denuncia suelen plantear un complicado dilema a las organizaciones humanitarias, por conllevar un serio riesgo de expulsión y suspensión de las actividades de asistencia.

#### 5. ACOMPAÑAMIENTO Y PRESENCIA INTERNACIONAL

Aquí se distinguen dos tipos de actividades. Por un lado, las programadas, llevadas a cabo por acompañantes u observadores en escenarios de conflicto con el fin de proporcionar una protección activa a la población civil afectada por la violencia y de prevenir violaciones de derechos humanos. Se trata, entonces, de una función preventiva, que depende del grado de miedo del agresor frente a la presión internacional que pueda sufrir. Por otro lado, y más común en el caso de organizaciones humanitarias, la presencia internacional indirecta, o sea, en los casos en que la mera presencia de organizaciones puede prevenir violaciones de derechos humanos.

A pesar de no garantizar automáticamente la protección, la presencia física de trabajadores humanitarios puede contribuir a inhibir o restringir algunos actos de violencia contra la población civil. Además, el personal humanitario presente en zonas de conflicto puede aprovechar para recoger, analizar y transmitir información sobre abusos de derechos humanos a otras organizaciones, a diplomáticos o a medios de comunicación.

Sin embargo, y como resalta James Darcy, a pesar de que en algunas situaciones la presencia de agencias humanitarias ha

actuado como un medio disuasorio para ataques contra civiles, es cuestionable si se pueden hacer generalizaciones, teniendo en cuenta los ejemplos negativos en que, precisamente, la presencia de actores humanitarios ha empeorado las condiciones de seguridad de las poblaciones beneficiarias<sup>30</sup>.

#### 6. LA SUPERVISIÓN O VIGILANCIA INTERNACIONAL DEL RESPECTO POR LOS DERECHOS HUMANOS

Esta acción, primordialmente encomendada al Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), y propia de organizaciones especializadas de derechos humanos (como *Amnistía Internacional* y *Human Rights Watch*) empieza a ser también realizada por algunas organizaciones de acción humanitaria. Esto se explica por su proximidad, que les otorga un papel relevante en cuanto a la legitimidad de esa vigilancia y supervisión.

#### 7. OTRAS FORMAS DE PROTECCIÓN PRÁCTICA

Algunos autores identifican otras formas de proveer protección por parte de organizaciones humanitarias. Por ejemplo, a través de la educación y la formación. Según Susan Martin y Elizabeth Moller, la disponibilidad de educación primaria y secundaria tiende a disminuir el número de niños soldados, así como la formación de mujeres en generación de rentas puede reducir su dependencia de la ayuda y disminuir su vulnerabilidad frente a abusos y aumentar su grado de protección<sup>31</sup>.

Las ONGs pueden también estimular la auto-protección a través de la movilización de grupos vulnerables. Para las autoras arriba mencionadas, una comunidad que tenga conciencia de sus derechos puede más fácilmente organizar sus miembros hacia una protección mutua<sup>32</sup>. Además, las organizaciones humanitarias pueden también participar en actividades de protección primarias, como sea proteger niños no acompañados y separados de abusos físicos ayudando a la identificación de los miembros de sus familias, la reunificación de familias o la formación de familias de adopción. La formación de policías locales sobre derechos humanos puede también ayudar a reducir abusos, así como la estructura de un campo de desplazados puede también tener

<sup>30</sup> Darcy (1997), «Human Rights and International Legal Standards - what relief workers need to know?», en *Network Paper*, Relief and Rehabilitation Network, n.º 19, pp. 33.

<sup>31</sup> Martin y Moller (2002), «NGOs and practical protection in humanitarian crisis», en *Humanitarian Exchange*, n.º 22, pp. 24.

<sup>32</sup> *Ibid.*

un papel en la protección (por ejemplo, la colocación de letrinas bien ubicadas puede reducir los riesgos de violencia sexual sobre mujeres)<sup>33</sup>.

### C) Riesgos y Dilemas para las Organizaciones Humanitarias

Son varios los riesgos y dilemas que se presentan a las organizaciones humanitarias en el campo de la protección, y que condicionan su participación en esta área.

#### 1. MANDATO Y MISIÓN

Una de las preocupaciones de las organizaciones humanitarias es la posibilidad de que, al involucrarse en temas de protección, comprometan la capacidad de ejecutar su misión. Las organizaciones, en general, reconocen que les falta la experiencia, infraestructura y el mandato de organizaciones como el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) o el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), además de temer comprometer la seguridad de sus trabajadores y beneficiarios<sup>34</sup>. Muchas organizaciones consideran, entonces, que su contribución estratégica al esfuerzo humanitario en situaciones de crisis, y su ventaja comparativa, se resume a su maestría en el alivio. En esta línea, involucrarse en protección significaría alejarse del mandato de la organización y comprometer su identidad<sup>35</sup>.

Sin embargo, como resalta la ONG InterAction, esta división entre asistencia humanitaria y protección es artificial, defendiendo que todas las organizaciones humanitarias con diferentes especializaciones sectoriales pueden contribuir a la protección sin alejarse de su mandato humanitario y operaciones típicas<sup>36</sup>. En esta línea,

Diane Paul defiende que todas las ONGs presentes en el terreno pueden desempeñar un papel de protección que encaje en su

mandato y misión (por ejemplo, a través de su presencia estratégica en la zona donde hay abusos, de visitas a personas amenazadas o de la provisión de cuidados médicos a heridos y comida a víctimas de hambre intencional)<sup>37</sup>.

#### 2. LA PERCEPCIÓN DE PÉRDIDA DE NEUTRALIDAD

En términos generales, las organizaciones humanitarias temen que, al involucrarse en actividades de protección de derechos humanos, eso se pueda entender como una violación al principio de neutralidad. Pero, como defiende Diane Paul, los principios humanitarios de imparcialidad y neutralidad implican asistir a las víctimas independientemente del rol que tienen en el conflicto, no prohíben tomar una posición en nombre de las víctimas. O sea, se puede ser neutral en el sentido de no tomar partido entre las partes en conflicto, pero eso no significa que se tenga ser que indiferente en casos de abusos y violaciones de derechos humanos<sup>38</sup>.

Por tradición, las agencias humanitarias suelen permanecer en silencio frente a las violaciones de derechos humanos de que son testigos, por miedo de comprometer sus programas de asistencia. Pero, como resalta Andrew Clapham, el imperativo de la confidencialidad es obligatorio en organizaciones como el Comité Internacional de la Cruz Roja, pero otras organizaciones no tienen esas restricciones y, en los últimos años, muchas organizaciones humanitarias se volvieron impacientes con las consecuencias de interpretar el principio de neutralidad como el silencio frente a abusos de derechos humanos<sup>39</sup>, pudiendo incluso interpretarse ese silencio como un factor legitimador de esas violaciones. Autores como Gerald Martone van más lejos, afirmando que la neutralidad puede incluso ser «irresponsable y moralmente repugnante en algunos casos», y que se verifica un proceso de lenta desaparición de la palabra neutralidad del diccionario de las organizaciones humanitarias<sup>40</sup>.

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> Paul (1999), «Protection in Practice: Field-Level Strategies for Protecting Civilians from Deliberate Harm», en *RRN Network Paper*, ODI, Londres, n.º 30, pp. 10.

<sup>35</sup> InterAction Protection Working Group (2004), *Making Protection a Priority: Integrating Protection and Humanitarian Assistance*, InterAction, pp. 2.

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> *Ibid.*, pp. 8.

<sup>38</sup> *Ibid.*, pp. 11.

<sup>39</sup> Clapham (2000), «Human Rights and the Prevention of Humanitarian Emergencies», en *Working Papers*, World Institute for Development Economics Research, The United Nations University, n.º 211, pp. 31.

<sup>40</sup> Martone (2002), «The compartmentalisation of humanitarian action», en *Humanitarian Exchange*, Humanitarian Practice Network, n.º 21, pp. 36-38.

### 3. EL RIESGO DE PÉRDIDA DE ACCESO Y EXPULSIÓN

Las actividades de protección de derechos humanos, como la divulgación de informes sobre violaciones y abusos, conlleva un serio dilema para las organizaciones humanitarias —como reportar esas violaciones sin perder la oportunidad de dar asistencia y sin tornarse cómplices pasivos de esos abusos—. Muchas organizaciones humanitarias temen perder el acceso a áreas como resultado del afrontamiento con autoridades locales sobre temas de derechos humanos o por involucrarse en actividades de protección, y hay ejemplos de expulsiones del país después de la divulgación de abusos.

Sin embargo, dada la creciente presencia de ONGs en escenarios de conflicto, y los recursos inadecuados de los órganos de las Naciones Unidas relativos a derechos humanos, Diane Paul señala que esos órganos dependen cada vez más de informaciones relativas a derechos humanos provenientes de ONGs. Además, también Amnistía Internacional estimula todo el personal internacional que trabaje en zonas de conflicto, incluyendo personal humanitario, a reportar abusos y violaciones de derechos humanos de que sean testigos<sup>41</sup>.

La decisión de involucrarse en la denuncia de abusos de derechos humanos, con el riesgo de perder el consentimiento de las autoridades locales para acceder a las poblaciones debe basarse, ante todo, en un análisis cuidadoso del impacto de las alternativas<sup>42</sup>. Por ejemplo, la organización *Medicins du Monde* (Suiza) declara abiertamente que una de sus tareas es reportar sobre abusos de derechos humanos cuando ocurran en su área de operación, disseminando información sobre esos abusos y buscando compensación a través de campañas en la comunicación social y trabajo de *advocacy*<sup>43</sup>. Sin embargo, esta práctica puede también implicar algunos riesgos para los trabajadores humanitarios, que no pueden ser desvalorizados<sup>44</sup>.

A pesar de los riesgos y dilemas que supone para las organizaciones humanitarias incorporar la protección en sus programas, lo cierto es que, en los últimos años, este tema ha sido bastante debatido en el sector humanitario y se han desarrollado estrategias y modelos para operacionalizar este abordaje. La práctica de las organizaciones humanitarias en este campo, así como las estrategias y principios orientadores que se han ido desarrollando se exponen en el próximo capítulo.

### III. Las Organizaciones Humanitarias y la Protección

#### A) *El compromiso de las Organizaciones Humanitarias en la Protección de Derechos Humanos: el cambio de perspectiva*

La protección de derechos humanos en emergencias complejas es una tarea que, hasta relativamente poco tiempo, las organizaciones humanitarias evitaban, por considerar que su labor se debía centrar en la provisión de asistencia de emergencia a poblaciones necesitadas. Los temas relativos a derechos humanos eran, entonces, considerados un campo separado de actividad a la asistencia humanitaria. El sector humanitario, en términos generales, enfatiza la entrega de asistencia de alivio, en vez de la protección de poblaciones vulnerables de abusos. A este respecto, Gerald Martone afirma existir una «compartimentalización» peculiar al campo de la acción humanitaria, al distinguirse como totalmente distintas dos actividades (asistencia y protección) que son interdependientes y interrelacionadas. Además, el autor llama la atención el hecho de que las organizaciones humanitarias y de derechos humanos apenas interactúan socialmente o por accidente, a pesar de las muchas situaciones en que ambos tipos de organizaciones operan simultáneamente<sup>45</sup>.

<sup>41</sup> Paul (1999), «Protection in Practice: Field-Level Strategies for Protecting Civilians from Deliberate Harm», en *RRN Network Paper*, ODI, Londres, n.º 30, pp. 11.

<sup>42</sup> Darcy (1997), «Human Rights and International Legal Standards - what relief workers need to know?», en *Network Paper*, Relief and Rehabilitation Network, n.º 19, pp. 33.

<sup>43</sup> [www.lakareivarlden.org/sidor/start\\_en.htm](http://www.lakareivarlden.org/sidor/start_en.htm)

<sup>44</sup> Por ejemplo, en mayo de este año, después de la publicación por *Medicins San Frontiers* del informe «The Crushing Burden of Rape: Sexual Violence in Darfur», el jefe de la misión de MSF en Sudán y el coordinador

holandés de MSF en Darfur han sido detenidos por las autoridades sudanesas, acusados de publicar información falsa, perjudicando la sociedad sudanesa. Han sido libertados a mediados de junio, después de haberse retirado las acusaciones contra ellos, pero se encuentran momentáneamente prohibidos de salir del país. [www.msf.org/msfinternational/aboutmsf/](http://www.msf.org/msfinternational/aboutmsf/).

<sup>45</sup> Martone (2002), «The compartmentalisation of humanitarian action», en *Humanitarian Exchange*, Humanitarian Practice Network, n.º 21, pp. 36-38.

Históricamente, las cuestiones relativas a la protección humanitaria se entendían como responsabilidad de agencias especializadas con mandatos específicos en ese campo, en concreto, el CICR y el ACNUR —las únicas agencias con mandatos reconocidos<sup>46</sup> y con capacidad operacional para salvaguardar la protección de civiles o, en particular, de refugiados en situaciones de conflicto—. La cuestión de cómo responder en situaciones de emergencia causadas por el daño intencional a civiles ha sido, tradicionalmente, de interés para un número muy reducido de organizaciones humanitarias de alivio (como Médicos sin Fronteras), a pesar de que el concepto de protección haya entrado, en los últimos años, al léxico del sector humanitario, y de que el concepto del involucramiento de ONGs en la protección de civiles no sea tan novedoso<sup>47</sup>.

Los cambios en el escenario geopolítico y en las circunstancias en las que la acción humanitaria se desarrolla en las emergencias complejas de la posguerra fría han tenido importantes implicaciones para la importancia de la protección. Por varios motivos, la prioridad de protección es hoy más grande que en décadas anteriores<sup>48</sup>. El aumento de la accesibilidad de las organizaciones humanitarias a escenarios de crisis les ha confrontado con la vulnerabilidad de poblaciones civiles frente a estas situaciones. Esto llevó a muchos actores humanitarios a concluir que, a pesar de la importancia de la asistencia de emergencia en forma material, la necesidad de protección de poblaciones de abusos por parte de autoridades político-militares es enorme<sup>49</sup>. Además, el escenario de la acción humanitaria se ha trasladado de las zonas alrededor de los conflictos, para el centro de los mismos, por lo que los desafíos a que se enfrentan las organizaciones con mandato humanitario han cambiado, y el nuevo perfil de la acción humanitaria ha realzado las tensiones

entre actividades de asistencia tradicional y la necesidad de protección<sup>50</sup>.

La protección es, entonces, una de las varias dimensiones de la acción humanitaria que ha ganado peso durante el periodo de la posguerra fría. Dadas las crecientes amenazas que afrontan los civiles en situaciones de conflicto, y los fallos existentes en los sistemas de protección, las organizaciones humanitarias buscan, cada vez más, complementar los mandatos de agencias como el CICR y el ACNUR integrando aspectos de protección en su trabajo<sup>51</sup>. En los últimos años, los trabajadores humanitarios han empezado a considerar la dimensión de derechos humanos como parte de las actividades de asistencia, verificándose hoy una coexistencia entre los discursos humanitarios y de derechos humanos, en el sentido de considerar que las necesidades de asistencia humanitaria resultan frecuentemente de abusos de derechos humanos. Esto se puede verificar mirando a las declaraciones de misión de varias organizaciones humanitarias. En términos más concretos, algunas organizaciones humanitarias (como *MSF*, *International Rescue Committee*, *Save The Children International* y *CARE*) han contratado especialistas o han creado unidades especiales destinadas a promover los derechos humanos y a impulsar la incorporación de la protección en sus programas de asistencia<sup>52</sup>.

Empezando con el caso de *MSF*, esta organización declara buscar «aliviar el sufrimiento humano, proteger la vida y la salud y restaurar y asegurar el respeto por los seres humanos y sus derechos humanos fundamentales»<sup>53</sup>. Similarmente, la ONG *Save The Children* declara que, frente a la particular vulnerabilidad a que están sujetos los niños en situaciones de crisis (violencia, tráfico, reclutamiento por fuerzas combatientes), además de la ayuda inmediata en forma material, luchan por los derechos de los niños e «intentan proteger a los niños de daños, evitando que

<sup>46</sup> El CICR es el guardián de la aplicación de las Convenciones de Ginebra, mientras el ACNUR tiene un mandato especial de protección derivado de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967.

<sup>47</sup> Por ejemplo, durante la Segunda Guerra Mundial y en los conflictos en América Central, varias ONGs llevaron a cabo programas de protección. También en Bosnia-Herzegovina, algunas organizaciones de alivio se involucraron en actividades relacionadas con protección. Sin embargo, estas actividades se desarrollaban en una base *ad hoc* por individuos motivados a tomar alguna acción en este campo. Paul (1999), «Protection in Practice: Field-Level Strategies for Protecting Civilians from Deliberate Harm», en *RRN Network Paper*, Overseas Development Institute, Londres, n.º 30, pp. 8.

<sup>48</sup> Frohardt, Paul y Miner (1999), «Protecting Human Rights: The Challenge for Humanitarian Organisations», en *Occasional Paper*, The Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Brown University, USA, n.º 35, pp. 23.

<sup>49</sup> *Ibid.*

<sup>50</sup> *Ibid.*

<sup>51</sup> InterAction Protection Working Group (2004), *Making Protection a Priority: Integrating Protection and Humanitarian Assistance*, InterAction, pp. 1.

<sup>52</sup> ICVA (2004), *Taking Stock: an inventory of protection initiatives & activities*, Inter-Agency Stocktaking Meeting on Humanitarian Protection

<sup>53</sup> [www.msf.org/msfinternational/aboutmsf/](http://www.msf.org/msfinternational/aboutmsf/)



sean separados de sus familias»<sup>54</sup>. También *Oxfam* (organización de desarrollo y ayuda humanitaria) sigue esta línea, declarando que «algunas necesidades no pueden ser satisfechas solamente con la entrega de comida, agua y cuidados médicos. Esta conclusión nos ha incitado a desarrollar nuestro papel de “Protección Humanitaria”»<sup>55</sup>. En concreto, desde 2002 *Oxfam GB* está invirtiendo en temas de protección<sup>56</sup>, basando su abordaje en el reconocimiento de la violencia, coerción y privación deliberada como necesidades humanitarias (juntamente con la falta de comida, agua, etc.), interviniendo tanto para reducir los niveles de amenazas como para reducir la vulnerabilidad de las personas a esas amenazas<sup>57</sup>.

Por último, la organización *International Rescue Committee* (especializada en la ayuda humanitaria a refugiados) asume que, dado el aumento de la violencia en conflictos, el enorme número de refugiados y desplazados y la disminución de recursos, la protección de los refugiados ha sufrido una erosión y que el CICR y el ACNUR necesitan de la cooperación de ONGs en esta área. En este sentido, para apoyar una cooperación más efectiva y consistente en temas de protección entre las agencias que trabajan con refugiados, y para integrar totalmente los temas de protección en sus programas en 25 países, el *International Rescue Committee* ha establecido en 2000 una Unidad de Protección<sup>58</sup>.

Parece, entonces, que el sector humanitario está avanzando hacia la incorporación de la componente de protección en sus programas humanitarios. Para eso, muchas ONGs han empezado procesos de discusión relativamente a sus roles en el área de la protección en terreno, buscando abordar prácticas que les permitan contribuir a mejorar la seguridad de poblaciones civiles, así como modelos y líneas orientadoras destinadas a una planificación de estrategias prácticas de protección. En el próximo apartado se exponen algunas de las iniciativas y desarrollos relevantes que se han realizado en los últimos años en este campo.

## B) *Iniciativas y Abordajes Desarrollados en el Sector Humanitario*

Existe actualmente una vasta gama de actores humanitarios involucrados en esfuerzos relativos a la protección, tanto de forma independiente como en colaboración con otros actores. Desde el inicio de los años 90, han sido realizadas varias iniciativas relativas a la protección de desplazados internos, y una atención considerable por parte de varias organizaciones ha sido dedicada a temas de violencia sexual y de género<sup>59</sup>. En los últimos años, se ha registrado un aumento considerable en el número de iniciativas relativas a temas de protección y su vinculación con acciones humanitarias, en parte debido al reconocimiento de que la extensión de las necesidades de las poblaciones civiles en situaciones de conflicto sobrepasa la capacidad de cualquiera organización<sup>60</sup>. Por eso, un conjunto de actores (incluyendo agencias con mandatos específicos de protección y ONGs), que están actualmente involucrados en actividades de protección, han organizado espacios de discusión sobre abordajes y experiencias, y están elaborando manuales y estrategias que sirvan de orientación a la comunidad humanitaria en sus esfuerzos de incorporar una dimensión de protección en sus operaciones. Enseguida se exponen algunas de esas iniciativas y estrategias desarrolladas en los últimos años.

### 1. ALGUNAS INICIATIVAS RELEVANTES

Empezando por las Naciones Unidas, cabe resaltar dos factores que confirman que esta organización ha adoptado un abordaje que sigue la tendencia de incorporar una dimensión de protección de derechos humanos en la labor humanitaria. En primer lugar, el *Inter-Agency Standing Committee* (IASC)<sup>61</sup>, particularmente interesado en promover la integración de los Derechos Humanos en la agenda de las Naciones Unidas, ha

<sup>54</sup> [www.savethechildren.org.uk/skuk/jsp/whatdowedo/subtheme.jsp?section=emergencias&subsection=protectchildrenemergencias](http://www.savethechildren.org.uk/skuk/jsp/whatdowedo/subtheme.jsp?section=emergencias&subsection=protectchildrenemergencias)

<sup>55</sup> [www.oxfam.org.uk/what\\_we\\_do/emergencias/how\\_we\\_work/protection.htm](http://www.oxfam.org.uk/what_we_do/emergencias/how_we_work/protection.htm)

<sup>56</sup> *Oxfam* dispone de un experto en protección en su sede que trabaja con un grupo de expertos en 10 países para desarrollar e implementar el trabajo de protección de esta organización. ICVA (2004), *Taking Stock: an inventory of protection initiatives & activities*, Inter-Agency Stocktaking Meeting on Humanitarian Protection

<sup>57</sup> *Ibid.*

<sup>58</sup> [www.theirc.org/Protection/](http://www.theirc.org/Protection/)

<sup>59</sup> ICVA (2004), *Taking Stock: an inventory of protection initiatives & activities*, Inter-Agency Stocktaking Meeting on Humanitarian Protection

<sup>60</sup> *Ibid.*

<sup>61</sup> Se trata de un órgano creado por una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que tiene como función fortalecer la coordinación entre las agencias en situaciones de emergencia. Sus miembros son las agencias de las Naciones Unidas, el CICR, la Federación Internacional de la Cruz Roja y 2 grandes coaliciones de ONGs.

creado (en 1998) un grupo de trabajo —el *Reference Group on Humanitarian Action & Human Rights*—, destinado a elaborar proyectos que estimulen la puesta en práctica de la protección de derechos humanos por parte de organizaciones humanitarias. Para eso, dedícase a identificar formas de prevenir y mitigar abusos que puedan ser adaptadas para el uso por actores humanitarios. El segundo factor a resaltar es que, en los últimos años, se han registrado cambios significativos en la atención dedicada a los derechos humanos en los *Consolidated Humanitarian Appeals Process (CAPs)* de las Naciones Unidas. Actualmente, los CAPs tratan los derechos humanos como un tema transversal en relación a toda la agenda humanitaria para cada país, transmitiendo de esta forma un mensaje a los donantes y funcionarios de que la promoción y protección de derechos humanos está en el centro de la acción humanitaria<sup>62</sup>.

Por otra parte, el ACNUR ha desarrollado algunas iniciativas destinadas a incrementar la colaboración entre esta agencia y las ONGs en el área de la protección, de las cuales se resaltan dos. En primer lugar, en 1994 lanza el programa *Partnership in Action (PARINAC)*, que crea una estructura destinada a incrementar la colaboración entre el ACNUR y las ONGs y mejorar la satisfacción de las necesidades humanitarias y de protección de refugiados y desplazados<sup>63</sup>. En segundo lugar, en 1997 el ACNUR lanza el *Reach Out Project*, destinado a restaurar el apoyo a instituciones que dan protección a refugiados y desplazados y que apoyan el mandato del ACNUR. La primera fase ha consistido en un proceso consultivo (a lo cual se juntaron ONGs y el CICR en 1999) destinado, por una parte, a convencer a las organizaciones internacionales y humanitarias a apoyar la protección de refugiados en sus acciones y explorar la forma de hacerlo eficazmente y, por otra, a elaborar una agenda común de protección y establecer colaboraciones más concretas que promuevan la protección en cada región. De este proceso de consultas ha resultado el *Reach Out Training Project* (módulos

de formación en temas de protección destinados a trabajadores humanitarios)<sup>64</sup>.

La última iniciativa a ser referida en este apartado, y tal vez de las más importantes en este campo, es del CICR que ha estado en el centro de numerosas iniciativas sobre la protección de civiles. Una de ellas son los *Protection Workshops*, iniciados en 1996 para discutir formas de mejorar la satisfacción de necesidades de protección de los civiles en contextos de conflicto armado a través de actividades y operaciones humanitarias. Durante 4 años, los representantes de aproximadamente 50 organizaciones humanitarias y de derechos humanos se han reunido para examinar asuntos legales, prácticos y políticos relevantes para el trabajo de protección. En términos más concretos, los objetivos de estos encuentros eran: conseguir una definición consensual del término «protección»; desarrollar líneas orientadoras éticas para el trabajo de protección; establecer patrones profesionales para la acción humanitaria en el campo de la protección; promover la complementariedad entre organizaciones que trabajan en protección y incrementar la calidad del diálogo entre ellas<sup>65</sup>. De esta iniciativa ha resultado la publicación de varios informes y la formación de trabajadores humanitarios en temas de protección, así como un abordaje importante en este campo que se analiza enseguida.

## 2. UN ABORDAJE DE PROTECCIÓN: EL EGG MODEL (CICR)

A partir de las iniciativas realizadas en los últimos años dentro del sector humanitario y de derechos humanos, se han desarrollado algunos abordajes y modelos estratégicos para incorporar la dimensión de la protección de derechos humanos en los programas y operaciones humanitarias. En términos globales, el modelo más reconocido por las organizaciones relativo a la protección humanitaria es el llamado «egg-model»<sup>66</sup>, que ha emergido como la estructura de protección consensuada de los talleres organizados por el CICR entre 1996 y 2000<sup>67</sup>, y que

<sup>62</sup> Inter-Agency Standing Committee (2002), *Growing the Sheltering Tree: Protecting Human Rights through Humanitarian Action - Programmes and Practices from the field*, pp. 25.

<sup>63</sup> ICVA (2004), *Taking Stock: an inventory of protection initiatives & activities*, Inter-Agency Stocktaking Meeting on Humanitarian Protection

<sup>64</sup> *Ibid.*

<sup>65</sup> Inter-Agency Standing Committee (2002), *Growing the Sheltering Tree: Protecting Human Rights through Humanitarian Action - Programmes and Practices from the field*, pp. 11.

<sup>66</sup> La explicación de este modelo se basa en 2 manuales publicados por ALNAP y por el IASC, que contienen líneas orientadoras, abordajes y ejemplos, relativos al tema de la protección en la acción humanitaria: Slim, Hugo y Eguren, Luis (2004), *Humanitarian Protection - A Guidance Booklet*, ALNAP; y Inter-Agency Standing Committee (2002), *Growing the Sheltering Tree: Protecting Human Rights through Humanitarian Action - Programmes and Practices from the field*

<sup>67</sup> Ver en el Anexo 1 la representación gráfica del «egg-model».

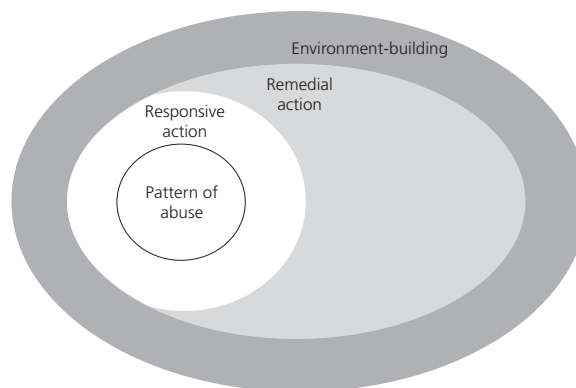
contiene tres elementos básicos: según el primer elemento, todas las acciones de las organizaciones abordan las violaciones y la protección en tres esferas o niveles de programación principales —de respuesta (*responsive*), de remedio (*remedial*) y de construcción del entorno (*environment-building*)—; conforme al segundo elemento, todas las formas de acción protectora se sintetizan en cinco modos principales de acción (denuncia, persuasión, movilización, sustitución y apoyo a servicios); y el tercer elemento afirma el principio de complementariedad entre las agencias como central a toda la programación de protección.

El «egg-model» reconoce 3 tipos de resultados en términos de protección: la prevención del abuso; el restaurar la dignidad después de un abuso; o la creación de las condiciones en las cuales el abuso es poco probable de ocurrir. Para alcanzar estos resultados, este modelo presenta 3 tipos de actividades de protección, que presenta gráficamente en forma de huevo (ver Figura 1 y Cuadro 1): de respuesta (la yema), de remedio (la clara) y de construcción de entorno (la cáscara).

La forma de huevo refleja que las actividades de protección no son cronológicas, es decir, las tres componentes de una operación de protección se solapan y no se excluyen ni se contradicen. Son, más bien, relevantes en todo el momento, a pesar de que su nivel de relevancia depende de la altura, naturaleza y gravedad del patrón del abuso. Esta estructura de protección ofrece un abordaje holístico que ayuda a las organizaciones a integrar los tres tipos de actividades en la formulación y evaluación de sus estrategias de protección.

Según este modelo, existen 5 modos principales que las organizaciones humanitarias pueden utilizar para promover la protección. Mientras los 3 primeros no involucran asistencia directa, pero son medios de aplicar presión destinada a asegurar el cumplimiento por parte de las autoridades de las leyes internacionales de protección civil, con fin a prevenir futuras violaciones, los restantes 2 consisten en medios de dar asistencia directa a los que han sobrevivido y a los que se recuperan de las violaciones (Ver Cuadro 2).

La elección del modo de acción será, de acuerdo con el modelo, determinado por dos tipos de consideraciones. En primer lugar, el factor del intento de las autoridades, o sea, los niveles de intento de protección aparentes en las autoridades responsables, que tendrá implicaciones estratégicas para los modos de



FUENTE: SLIM, HUGO Y EGUREN, LUIS (2004), *HUMANITARIAN PROTECTION - A GUIDANCE BOOKLET*, ALNAP, p. 26.

**Figura 1**  
El Protection Egg

**Cuadro 1**  
Los Tipos de Actividad Protectora

1. **Acción de respuesta («responsive action»):** consiste en cualquier tipo de actividad llevada a cabo en conexión con un patrón emergente o establecido de violencia, y destinada a prevenir que se repita, a ponerle un fin, y/o a aliviar sus efectos inmediatos. Este tipo de actividad contiene un sentido de urgencia real (a pesar de poder durar varios años), y busca alcanzar un grupo determinado de civiles que sufran los efectos inmediatos de violaciones, a través de uno o de la combinación de los 5 modos de acción protectora.
2. **Acción de Remedio («remedial action»):** se destina a restaurar la dignidad de las personas y a garantizar condiciones de vida adecuadas después de un patrón de violación, a través de la rehabilitación, restitución, compensación y reparación. Se trata, entonces, de un proceso a largo plazo destinado a asistir personas que vivan con los efectos de un particular patrón de abuso (esto puede incluir la recuperación de su salud, la reunificación de familias, el apoyo a sistemas de sustento, educación, investigación judicial y compensación), y es probable que involucre los 5 modos de acción protectora.
3. **Construcción de Entorno («environment-building»):** consiste en actividades destinadas a crear y/o consolidar un entorno político, social, cultural, institucional, económico y legal que conduzca al respecto total por los derechos de los individuos. Se trata de un proceso más profundo y estructural que desafía la sociedad como un todo al buscar el cambio de políticas, actitudes, creencias y comportamientos, y es probable que incluya el establecimiento de valores más humanos, mejoras en la práctica legal y jurídica, la formación de fuerzas de seguridad y el desarrollo de una cultura de no violencia.

FUENTE: SLIM, HUGO Y EGUREN, LUIS (2004), *HUMANITARIAN PROTECTION - A GUIDANCE BOOKLET*, ALNAP, pp. 28-29.

**Cuadro 2**  
Los 5 Modos de Acción

1. *Denuncia*: consiste en presionar a las autoridades a través de la divulgación pública para que cumplan sus obligaciones y protejan individuos o grupos expuestos a abusos.
2. *Persuasión*: trata de convencer a las autoridades a través de diálogo privado para que cumplan sus obligaciones y para que protejan individuos y grupos expuestos a violaciones.
3. *Movilización*: consiste en compartir información de una forma discreta con determinadas personas, organismos o Estados que tengan la capacidad de influenciar a las autoridades a satisfacer sus obligaciones y a proteger individuos y grupos expuestos a violaciones.
4. *Substitución*: se trata de providenciar directamente servicios o material de asistencia a las víctimas de violaciones.
5. *Apoyo a estructuras y servicios*: consiste en empoderar estructuras nacionales y/o locales existentes a través de ayuda orientada a proyectos para permitirles llevar a cabo sus funciones de protección a individuos y grupos.

Fuente: SLIM, Hugo y EGUREN, LUIS (2004), *Humanitarian Protection - A Guidance Booklet*, ALNAP, p. 26.

acción adoptados<sup>68</sup>. En segundo lugar, hay que considerar también los objetivos particulares del programa de la organización —si se trata de prevenir o parar la violación, de dar asistencia, o de asegurar la sanción a los perpetradores de violaciones y la compensación para las víctimas—.

En lo que concierne este modelo, cabe todavía enfatizar que se basa en el principio de complementariedad. Parte del supuesto de que las organizaciones humanitarias y de derechos humanos no pueden, por sí solas, proteger a personas, porque ninguna organización dispone del mandato, maestría, recursos o contactos para actuar por sí sola en este campo. Por lo tanto, las organizaciones necesitan cooperar en el trabajo de protección y tener conciencia de cuál está mejor posicionada en un determinado momento y sobre un asunto particular. A este respeto mutuo y cooperación el modelo del CICR lo llama de «complementariedad», en lo cual la conexión y el compartir información entre las organizaciones aparecen como un elemento

<sup>68</sup> Por ejemplo, con autoridades más resistentes es probable que se requieran estrategias más coercitivas de denuncia y movilización, mientras que autoridades que adopten una postura más positiva pueden responder ante las formas más colaborativas y cooperativas de persuasión, sustitución y apoyo a servicios.

crítico. Dentro de los límites razonables, el modelo defiende que las organizaciones humanitarias y de derechos humanos deben compartir información sobre lo que están haciendo y ser capaces de planear una acción protectora de forma conjunta, y de forma que no comprometa (sino que complemente) las estrategias de agencias con mandatos de protección (a pesar de recomendar también que, en determinadas ocasiones, las ONGs puedan desafiar la política y estrategia de esas agencias especializadas).

Con base en este modelo de protección, la organización *Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action* (ALNAP), en su manual *Humanitarian Protection - a Guidance Booklet*, ha desarrollado unas líneas orientadoras para llevar el «egg-model» de la teoría a la práctica, operacionalizando sus varios niveles y modos de acción, y proponiendo orientación para las fases de, por una parte, análisis y evaluación y, por otra parte, de elaboración de una estrategia y programa de protección<sup>69</sup>. Este manual se encuentra en fase de experimentación en contextos de emergencia por parte de varias agencias que son miembros de ALNAP (para evaluar su relevancia y comprensión por parte de los funcionarios humanitarios), previéndose la publicación de la versión final para 2005.

Otras organizaciones humanitarias han desarrollado sus abordajes en cuanto a tornar operacional la protección en sus programas. Por ejemplo, *Action Contre la Faim* (ACF) defiende que el primer paso es aceptar la emergencia de un nuevo paradigma para la acción humanitaria —que las necesidades humanas resultan de procesos de violencia, y tienen que ser analizadas como violaciones de derechos humanos y como el fracaso de los mecanismos nacionales e internacionales que regulan la violencia—. En esta línea, defiende que «la asistencia y la protección son dos lados de la misma moneda —la moneda de la acción humanitaria responsable»<sup>70</sup>. Basándose en la premisa de que la acción humanitaria opera solamente como un elemento de un orden político, económico, cultural y social más vasto, ACF usa una estructura denominada «Gráfico de Michotte» que, aplicada a una situación específica, permite visualizar los mecanismos que

<sup>69</sup> Ver Anexo 2 sobre la operacionalización del «egg-model».

<sup>70</sup> Captier (2003), «What does humanitarian protection really mean?», en *Humanitarian Exchange*, Humanitarian Practice Network, n.º 23, pp. 16.

regulan la violencia, los varios actores involucrados y las múltiples interconexiones entre ellos<sup>71</sup>.

### C) Recomendaciones y Principios de Buenas Prácticas

En los últimos años, varios autores y organizaciones han desarrollado recomendaciones y principios de buenas prácticas a tener en cuenta a la hora de planificar e implementar programas de asistencia humanitaria que incluyan la componente de protección de poblaciones civiles, de los cuales se exponen seis.

#### 1. ESTABLECER COMO OBJETIVO EL RESPETO POR LOS DERECHOS HUMANOS, JUNTAMENTE CON LA PROVISIÓN DE ASISTENCIA

Un abordaje de protección significa, como realza ALNAP, mirar el sufrimiento de las personas en situaciones de conflicto armado como una violación, la cual produce necesidades secundarias. O sea, los civiles que sufran de hambre, heridas, empobrecimiento o abusos sexuales se encuentran en una condición de necesidad extrema porque sus derechos han sido violados, y porque no se han cumplido el derecho internacional humanitario y las leyes relativas a derechos humanos y a refugiados. Por lo tanto, se requiere que los trabajadores humanitarios vayan más allá de un abordaje solamente de provisión de ayuda y se enfoquen también en garantizar el respeto por las normas humanitarias y de derechos humanos. Esto implica, según ALNAP, que las organizaciones humanitarias aprendan algunas habilidades y técnicas que han sido desarrolladas en la práctica de derechos humanos hasta hoy, y que son vitales para que las organizaciones humanitarias puedan trabajar de cerca o adherir a padrones legales internacionales, reconocer y reportar violaciones, defender los derechos humanos con más eficacia, presionar a las autoridades relevantes y desarrollar formas de protección más conscientes y objetivas<sup>72</sup>.

#### 2. INVOLUCRAR A LAS PERSONAS QUE NECESITAN DE PROTECCIÓN Y MAXIMIZAR SU CAPACIDAD DE AUTO-PROTECCIÓN

ALNAP realza que, cuando existen condiciones para tal, el trabajo de protección humanitaria implica trabajar directamente con

las personas en riesgo para identificar y desarrollar formas en las que se puedan defender a sí mismas y realizar sus derechos a la asistencia, recuperación, seguridad y compensación. Las personas en riesgo deben, entonces, ser vistas como sujetas de sus propias capacidades protectoras —no solo como víctimas, sino también como actores de protección—. Dependiendo de la situación, las personas en riesgo normalmente tienen más información que las organizaciones humanitarias en varios aspectos, incluyendo: la naturaleza y altura de las amenazas a que están expuestos; la forma de pensar y la personalidad de las personas que les amenazan (y las relaciones entre ellos); los recursos disponibles en sus comunidades; la historia de amenazas anteriores y mecanismos de afrontamiento; las posibilidades y oportunidades prácticas que tienen para resistir a esas amenazas; y el vínculo óptimo entre su propia respuesta y la de la organización<sup>73</sup>.

Es importante, entonces, enfatizar el valor del conocimiento, capacidades, e innovación de las personas en cualquier situación que las amenace, por lo que una buena práctica en la protección humanitaria valoriza la cooperación y participación entre las organizaciones y las personas que intentan ayudar. Cuando se sienten amenazadas, las personas no suelen ser pasivas, más bien se involucran en acciones bien pensadas para afrontar, responder, adaptarse y sobrevivir a esas amenazas, por lo que es esencial que estén involucrados (y incluso asuman el liderazgo) en las decisiones que relacionadas con su protección<sup>74</sup>.

#### 3. DIFERENCIAR LOS RIESGOS DE PROTECCIÓN POR GÉNERO Y EDAD

La organización InterAction enfatiza que la mayoría de la población afectada por conflictos son niños, mujeres y personas mayores, por lo que los riesgos tienen que ser diferenciados según la edad y el género o, de otra forma, los esfuerzos para aumentar la protección terminaran haciendo más daño de lo que bien. En términos más concretos, las mujeres están expuestas a riesgos específicos de violencia de género, mientras los hombres afrontan riesgos de marginalización y reclutamiento. Los adolescentes pueden no tener acceso a servicios comunitarios en una base de igualdad y arriesgarse a la violencia sexual, y

<sup>71</sup> Ver Anexo 3 sobre el modelo de protección de ACF.

<sup>72</sup> Slim, Hugo y Eguren, Luis (2004), *Humanitarian Protection - A Guidance Booklet*, ALNAP, pp. 65.

<sup>73</sup> Slim, Hugo y Eguren, Luis (2004), *Humanitarian Protection - A Guidance Booklet*, ALNAP, pp. 22.

<sup>74</sup> *Ibid.*, pp. 64.

tanto chicos como chicas pueden ser sujetos de reclutamiento por grupos armados. En cuanto a los niños, muchos sufren grandes riesgos de protección porque han sido separados de sus familias.

O sea, sin un entendimiento de las dinámicas sociales y de género específicas de la situación, las intervenciones de protección pueden provocar solamente mejoras temporales o superficiales sin abordar las amenazas subyacentes. Es de realzar todavía que una protección comprensiva requiere atención, no solo a los aspectos físicos de la protección en situaciones de emergencia, sino también a los aspectos sociales y emocionales<sup>75</sup>.

#### 4. DESARROLLAR PARTENARIADOS ESTRATÉGICOS Y FAVORECER LA COMPLEMENTARIEDAD ENTRE ORGANIZACIONES

Es importante aprovechar las diferencias en términos de mandatos, prioridades de protección y maestría de las diferentes organizaciones, así como la variedad entre los locales donde actúan y los diferentes niveles políticos en que trabajan, de forma que se puedan combinar esfuerzos en la protección de civiles en situaciones de conflicto<sup>76</sup>. De hecho, establecer partenariados estratégicos es una de las formas más eficaces para aumentar el papel de protección de las ONGs en el terreno, así como para ganar acceso a poblaciones y aumentar los recursos disponibles para actividades de protección más explícitas. Por ejemplo, las ONGs locales pueden ofrecer a las ONGs internacionales una forma de alcanzar grupos vulnerables y evaluar sus necesidades de protección. Otra práctica que se ha verificado son alianzas entre ONGs y las agencias con mandatos de protección, como el ACNUR y el CICR, en temas de protección a nivel de terreno, y la realización de proyectos conjuntos<sup>77</sup>.

El establecimiento de partenariados con grupos de derechos humanos y organizaciones de defensa de refugiados puede también

tener un papel importante en términos de publicitar los problemas de protección que pasen desapercibidos a las organizaciones humanitarias<sup>78</sup>. Como resalta Andrew Clapham, las organizaciones humanitarias y las de derechos humanos comparten la preocupación de incrementar el respeto por los derechos humanos y por el derecho humanitario. Por lo tanto, recomienda que sean desarrollados partenariados entre organizaciones humanitarias e investigadores de derechos humanos, para que la información pueda ser procesada de forma cuidadosa y para que una actuación reduzca los riesgos de las personas en terreno y aumente la precisión y credibilidad de la información reportada<sup>79</sup>.

Es también recomendado por varios autores que la preferencia debe ser dada a agencias con mandatos específicos de protección, y que es necesario tener cuidado para no comprometer las estrategias y actividades de protección unos de otros.

#### 5. FORMAR A TRABAJADORES HUMANITARIOS EN TEMAS DE PROTECCIÓN Y DERECHOS HUMANOS

Es importante que los trabajadores humanitarios, cuyas tareas no incluyen oficialmente la protección, reciban formación adecuada en esto campo, a pesar de que las implicaciones financieras y el alto nivel de rotación de expatriados dificulten esta tarea<sup>80</sup>. Un ejemplo de modelo de formación es el *Reach Out Project*, antes mencionado, que realiza sesiones de formación sobre servicios de protección a refugiados a nivel de terreno.

Como resalta Diane Paul, las personas que trabajan en zonas de conflicto necesitan información sobre lo que hacer cuando se observan fallos de protección en la población civil, y cuando ellos mismos son amenazados. Además, es crucial que los expatriados enviados en misiones humanitarias tengan un completo conocimiento previo del contexto en que van a trabajar<sup>81</sup>.

<sup>75</sup> InterAction Protection Working Group (2004), *Making Protection a Priority: Integrating Protection and Humanitarian Assistance*, InterAction, pp. 2.

<sup>76</sup> *Ibid.*, pp. 65.

<sup>77</sup> Martin y Moller (2002), «NGOs and practical protection in humanitarian crisis», en *Humanitarian Exchange*, Humanitarian Practice Network, ODI, n.º 22, pp. 24.

<sup>78</sup> *Ibid.*, pp. 25.

<sup>79</sup> Clapham (2000), «Human Rights and the Prevention of Humanitarian Emergencies», en *Working Papers*, World Institute for Development Economics Research, United Nations University, n.º 211, pp. 3.

<sup>80</sup> Martin y Moller (2002) «NGOs and practical protection in humanitarian crisis», en *Humanitarian Exchange*, Humanitarian Practice Network, ODI, n.º 22, pp. 25.

<sup>81</sup> Paul (1999), «Protection in Practice: Field-Level Strategies for Protecting Civilian from Deliberate Harm», en *RRN Network Paper*, ODI, Londres, n.º 30, pp. 13.

## 6. CONOCER LOS LÍMITES DE LA ORGANIZACIÓN

Es necesario no olvidar que las organizaciones humanitarias tienen recursos relativamente limitados para proteger a civiles. Como enfatiza ALNAP, en muchas situaciones, los organismos con o sin mandatos específicos de protección no tienen la autoridad política, la fuerza militar y el mandato legal que les otorgue poder real para proteger eficazmente a los civiles. De esta forma, reconocer estas limitaciones es crucial para garantizar una programación realista, para disuadir expectativas excesivas y para preservar la moral de la organización. Hay que tener siempre en cuenta que los trabajadores humanitarios no son los actores primarios responsables por la protección de civiles en situaciones de conflicto y que, a pesar de que se les pida que sean creativos y que contribuyan lo más posible en cada situación, son parte de un sistema más amplio de responsabilidad moral, legal y política.

En esto sentido, ALNAP afirma incluso que «la trágica verdad es que muchos esfuerzos de protección humanitaria no tendrán éxito (...) Más que en otras áreas de la asistencia humanitaria técnica, la programación de protección muchas veces tiene que operar con una noción de éxito de “haberlo intentado”, en vez de una noción de haber protegido a todos. Y donde hay éxito tiene que ser profundamente valorizado —aun cuando involucra a una sola persona—»<sup>82</sup>.

## IV. Conclusiones

La acción humanitaria puede, entonces, ir más allá de suministrar a poblaciones necesitadas los bienes materiales básicos para su subsistencia en situaciones de crisis, para contribuir a la protección de sus derechos humanos. Porque las necesidades de las poblaciones civiles en contextos de conflicto son originadas precisamente por la violación de sus derechos, la acción humanitaria puede, y debe, incorporar en sus programas y operaciones la componente de protección. En teoría, esta componente hace parte de la propia concepción de acción humanitaria, pero en la práctica el humanitarismo tradicional insiste en preocuparse solamente con la parte material de la asistencia, descuidando a

menudo el hecho que la asistencia y la protección son dos lados de la misma moneda.

Existe hoy un relativo consenso entre la comunidad humanitaria sobre la íntima vinculación entre asistencia y protección. Por una parte, las actividades humanitarias tienen implicaciones sobre la protección de las personas, por lo que los actores humanitarios necesitan analizar cuidadosamente los impactos de sus programas en la seguridad de las poblaciones para que, como mínimo, no las expongan a más riesgos. Por otra parte, y como sostenedores de una posición estratégicamente favorable en términos de acceso y proximidad a poblaciones en riesgo, y frente a una realidad de violaciones masivas de las leyes humanitarias y de derechos humanos por los actores beligerantes (a menudo, por parte de los actores que tienen la responsabilidad de proteger a las poblaciones civiles), las organizaciones humanitarias reconocen hoy que la ayuda humanitaria por sí sola, y en la forma tradicional, no responde a las necesidades que plantean las actuales emergencias complejas, en las cuales la violencia contra civiles no es solo un efecto, sino un objetivo del conflicto.

Frente a esto escenario, muchas organizaciones humanitarias sienten hoy la necesidad de tener un papel más activo en la defensa de los derechos humanos de las poblaciones civiles a quien asisten, incorporando la preocupación por la protección en sus programas de asistencia. Hay, entonces, un reconocimiento por parte de actores humanitarios del potencial que poseen para ayudar a prevenir violaciones de derechos humanos, a mitigar sus efectos y (cuando sea posible) denunciar los culpables ante la comunidad internacional.

En esto sentido, se han registrado en los últimos años importantes avances en la incorporación de la dimensión de protección de derechos humanos en la acción humanitaria. Un conjunto significativo de actores humanitarios y, en concreto, de organizaciones no gubernamentales de asistencia de emergencia, han empezado a incluir la protección en sus discursos y agendas, y a desarrollar abordajes para incluir esta componente en sus programas de asistencia. Se han también realizado diversas iniciativas en el sentido de incrementar la coordinación en temas de protección entre agencias humanitarias con mandatos específicos en este campo —como el CICR y el ACNUR— y organizaciones humanitarias no gubernamentales.

Sin embargo, la incorporación de la dimensión de protección en los programas de asistencia humanitaria es un tema que no

<sup>82</sup> Slim, Hugo y Eguren, Luis (2004), *Humanitarian Protection - A Guidance Booklet*, ALNAP, pp. 65.

reúne un consenso total en el sector humanitario, por los riesgos y dilemas que implica. Además, la experiencia muestra que las dificultades en operacionalizar en el terreno una acción humanitaria que contribuya eficazmente a la protección de los civiles en riesgo son significativas. De hecho, no se pueden desvalorizar estos obstáculos, ni los peligros y dilemas que implica este tipo de humanitarismo. Los progresos son claramente insuficientes y es necesario desarrollar todavía abordajes y mecanismos que permitan a las organizaciones humanitarias llevar a cabo programas de protección que tengan un real impacto positivo sobre la situación de las poblaciones civiles.

Es también muy importante que las organizaciones reconozcan sus límites en cuanto al tema de la protección de derechos humanos en situaciones de emergencias complejas y, simplemente, hacer todo lo posible. El sentido de proporcionalidad y realismo es crucial. El déficit de protección que existe en esto tipo de situaciones no puede ser resuelto por los actores humanitarios, ni se supone que las organizaciones humanitarias se transformen en agencias de protección. Tampoco se pretende que las ONGs actúen en sustitución a las agencias humanitarias con mandatos específicos de protección, sino en complementariedad. Lo que se quiere enfatizar en esto trabajo es que se debe, más bien, reconocer el potencial que tienen las organizaciones humanitarias para contribuir a la defensa de los derechos humanos de las personas que intentan ayudar, integrando de forma transversal un abordaje de protección en sus programas y actividades de asistencia humanitaria, de una forma compatible con los principios humanitarios básicos.

Lo que se defiende es, entonces, una acción humanitaria más consciente y más responsable, que saque el mayor provecho posible de las oportunidades que encuentra para contribuir a protección de las personas y de sus derechos. Para eso, hay que buscar más abordajes y estrategias creativas, así como la máxima sinergia posible entre organizaciones humanitarias y de derechos humanos (en términos de coordinación de actividades, compartición de información, etc.), para expandir el conjunto actual de estrategias de protección y desarrollar abordajes innovadoras que no comprometan el mandato y los principios humanitarios básicos. Es también necesario, entre otras cosas, desarrollar una cultura de protección dentro de las organizaciones humanitarias, invertir en la formación de sus trabajadores en temas de protección de derechos humanos, entre otras cosas.

Como los primeros, y a menudo los únicos, actores a ganar acceso a poblaciones con serios riesgos a su supervivencia y víctimas de abusos y violaciones graves de sus derechos humanos, es importante que las organizaciones humanitarias, y todo el sector humanitario en general, aprovechen todo su potencial y desarrollen sus programas de asistencia de forma más consciente y responsable. De la misma forma que la acción humanitaria puede contribuir a la construcción de paz (a través de una ayuda que sea programada y ejecutada teniendo en cuenta las dinámicas del conflicto donde actúa y donde influye) y ayudar a sentar las bases para una reconstrucción y desarrollo sostenible, puede también contribuir a proteger los derechos humanos de personas que hayan sido privados de ellos y que no encuentren en las instituciones responsables la protección a que tienen derecho.

## Bibliografía

- CAPTIER, Christian (2003), «What does humanitarian protection really mean?», en *Humanitarian Exchange*, Humanitarian Practice Network, n.º 23, marzo, pp. 15-18. (<http://www.odihpn.org/pdfbin/newsletter023.pdf>)
- CLAPHAM, Andrew (2000), «Human Rights and the Prevention of Humanitarian Emergencies», en *Working Papers*, World Institute for Development Economics Research, The United Nations University, n.º 211, diciembre. (<http://www.wider.unu.edu/publications/wp211.pdf>)
- DARCY, James (1997) «Human Rights and International Legal Standards - what relief workers need to know?», en *Network Paper*, Relief and Rehabilitation Network, n.º 19, febrero, pp. 32-34. (<http://www.odihpn.org/documents/networkpaper019.pdf>)
- DARCY, James (2004), «Human Rights and Humanitarian Action: A review of the issues», en *HPG Background Paper*, Overseas Development Institute, Geneva, abril. (<http://www.odi.org.uk/rights/Publications/HPGBackgroundPaperforASC.pdf>)
- FRODHARDT, Mark, Diane PAUL y Larry MINEAR (1999), «Protecting Human Rights: The Challenge to Humanitarian Organizations», en *Occasional Paper*, Thomas J. Watson Institute for International Studies, Brown University, USA, n.º 35, julio. (<http://www.watsoninstitute.org/pub/OP35.pdf>)
- ICVA (2004), *Taking Stock: an inventory of protection initiatives & activities*, Inter-Agency Stocktaking Meeting on Humanitarian Protection, 29 Octubre. ([www.icva.ch/cgi\\_bin/browse.p?doc=doc00001272](http://www.icva.ch/cgi_bin/browse.p?doc=doc00001272))
- INTERACTION PROTECTION WORKING GROUP (2004), *Making Protection a Priority: Integrating Protection and Humanitarian Assistance*, InterAction, abril. (<http://www.interaction.org/library/detail.php?id=2835>)



INTER-AGENCY STANDING COMMITTEE (2002), *Growing the Sheltering Tree: Protecting Human Rights through Humanitarian Action - Programmes and Practices from the field*, septiembre. (<http://www.icva.ch/cgi-bin/browse.pl?doc=HRHA>)

MARTIN, Susan F. y MOLLER, Elizabeth (2002), «NGOs and practical protection in humanitarian crisis», en *Humanitarian Exchange*, Humanitarian Practice Network, Overseas Development Institute, n.º 22, noviembre, pp. 23-25. (<http://www.odihpn.org/pdfbin/newsletter022.pdf>)

MARTONE, Gerald (2002), «The compartmentalisation of humanitarian action», en *Humanitarian Exchange*, n.º 21, Humanitarian Practice Network, julio, pp. 36-38. (<http://www.odihpn.org/pdfbin/newsletter021.pdf>)

PAUL, Diane (1999), «Protection in Practice: Field-Level Strategies for Protecting Civilian from Deliberate Harm», en *RRN Network Paper*, Overseas Development Institute, Londres, n.º 30. (<http://www.icva.ch/cgi-bin/browse.pl?doc=doc00000739>)

PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos (2002), *La vinculación emergencia-desarrollo en el marco del «nuevo humanitarismo». Reflexiones y Propuestas*, Coordinadora de ONGs - España, Madrid, cap. 2.

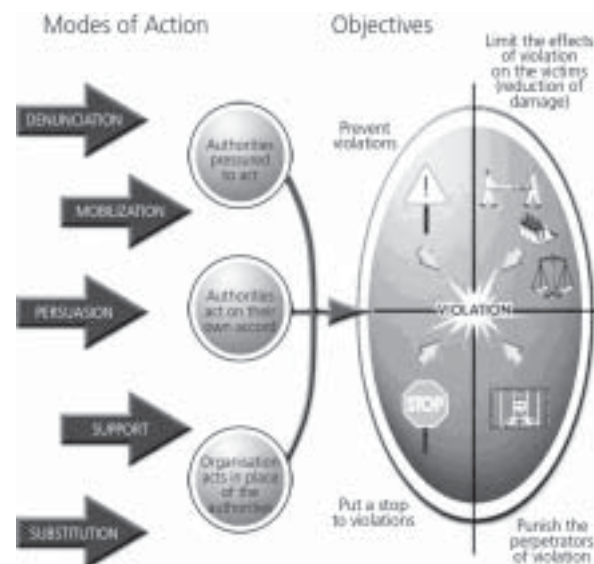
PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos (2004), *Desastres y Acción Humanitaria Internacional*, Cooperación Pública Vasca - Manuales de Formación, Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.

REY, Francisco (2001), «Acción Humanitaria y Derechos Humanos: una Relación Compleja», en *El vuelo de Ícaro*, Liga Española Pro-Derechos Humanos, n.º 1, marzo, pp. 211-222. (<http://www.ligaproderedoshumanos.org/icaro/reypdf>)

SERRANO, José e Verdú, Alfonso (2003), *La dimensión política de la Acción Humanitaria*, Cuadernos para Debate, Médicos Sin Fronteras, noviembre.

SLIM, Hugo y EGUREN, Luis Enrique (2004), *Humanitarian Protection - A Guidance Booklet*, ALNAP, febrero. (<http://www.alnap.org/pubs/pdfs/protectionbooklet3.pdf>)

## Anexo 1: «Egg Model» (CICR)



Fuente: Slim, Hugo y Eguren, Luis Enrique (2004), *Humanitarian Protection - A Guidance Booklet*, ALNAP, p. 27.

## Anexo 2: La puesta en práctica del «Egg-model» (ALNAP)

### 1.ª Fase: Análisis y Evaluación

Esta fase involucra un examen detallado sobre la naturaleza de las violaciones, amenazas y abusos, y de sus impactos en la vida de las personas, además de una valoración de las responsabilidades y capacidades de Estados, actores no estatales, agencias humanitarias y de las personas en riesgo en prevenir, parar e mejorar esas acciones y sus consecuencias. Existen, entonces, 5 áreas principales que requieren evaluación y análisis.

A) *Violaciones, Amenazas y Perpetradores*: es necesario, antes de todo, tener suficiente conocimiento sobre los tipos de violaciones y amenazas que afrontan las personas en riesgo y la naturaleza, intento y organización de los perpetradores.

B) *Impacto y Efecto en las Personas en Riesgo*: el siguiente paso es ganar conocimiento sobre el impacto y efectos de las violaciones en las personas a ser protegidas, dado que esto crea

### Páginas de Internet

CARE International ([www.careinternational.org.uk](http://www.careinternational.org.uk))  
 International Council of Voluntary Organizations (ICVA) ([www.icva.ch](http://www.icva.ch))  
 International Rescue Committee (IRC) ([www.theirc.org](http://www.theirc.org))  
 Mediciens du Monde (Suiza) ([www.lakareivarlden.org](http://www.lakareivarlden.org))  
 Mediciens Sans Frontiers (MSF) ([www.msf.org/msfinternational/](http://www.msf.org/msfinternational/))  
 Oxfam ([www.oxfam.org.uk](http://www.oxfam.org.uk))  
 Refugees International ([www.refugeesinternational.org](http://www.refugeesinternational.org))  
 Save The Children ([www.savethechildren.org.uk](http://www.savethechildren.org.uk))

necesidades de protección que son diferentes en términos sociales (por edad, género, clase y estado de salud) y sectoriales (como salud, seguridad alimentaria y sistemas de sustento).

C) *Patrones Legales y Responsabilidad Humanitaria*: el tercer paso consiste en relacionar la situación con patrones exactos de derecho internacional, ofreciendo una descripción «formal» de los abusos y del consecuente sufrimiento de las personas que puede ser usado para dar un elemento de precisión legal en el discurso político y diplomático. Otro aspecto de esta descripción legal es la identificación de individuos, autoridades y agencias específicos que tengan responsabilidades particulares en términos de prevenir, parar, remediar y compensar las violaciones y abusos en situaciones de conflicto.

D) *Capacidad Protectora, Intento y Aptitud de Conformidad*: consiste en el examen de la extensión de la capacidad de protección actual y potencial en una dada situación (que es determinada por una mezcla de recursos prácticos, actitud política y atributos personales). Esto involucra mirar a las capacidades, intentos, y actitud de un conjunto de actores: los diferentes órganos de la autoridad estatal relevante; fuerzas armadas y grupos armados; comandantes y combatientes individuales; comunidades afectadas por el conflicto y víctimas individuales; otros Estados; empresas multinacionales; y organizaciones internacionales, agencias humanitarias y organizaciones de derechos humanos.

E) *Complementariedad entre Agencias*: el último paso de esta fase de evaluación concierne a los medios a través de los cuales todas las agencias y actores de protección pueden intentar (entre ellos) cubrir todos los aspectos del modelo de protección, es decir, de respuesta, de remedio y de construcción de entorno. Para alcanzar una complementariedad eficaz, es necesaria una evaluación cuidada de los diferentes mandatos, estrategias, capacidades e intentos de las numerosas agencias internacionales, departamentos gubernamentales, ONGs y organizaciones comunitarias. El objetivo es, entonces, descubrir una forma de aprovechar el poder individual de todos los actores relevantes, para alcanzar el mayor impacto posible en términos de protección.

## 2.ª Fase: Elaboración de una Estrategia y Programa de Protección

La estrategia general de protección debe intentar contestar a 3 preguntas: ¿a quien se intenta proteger y de quién; ¿como se hará eso?; ¿Cómo se sabrá se ha habido éxito? Con base en la evaluación de necesidades de protección, se puede empezar a

dirigir el mandato, recursos y pericia de la agencia para la falla de protección identificada en el análisis de la situación. Una buena estrategia es, entonces, la que elabora un programa de protección que satisfaz los desafíos de la evaluación de necesidades de protección, a través de, por una parte, la provisión de la mejor respuesta posible a las necesidades inmediatas de protección de las personas y, por otra parte, la mayor reducción posible de las amenazas a largo plazo a que se enfrentan.

La elección de la estrategia determinara donde se coloca el enfoque operacional y que tipos de protección y modos de acción protectora se van a priorizar (de acuerdo con los resultados que se pretenden alcanzar). ALNAP sugiere una forma de pensar la estrategia y de elaborar un programa, concibiendo la programación en términos de finalidad, resultados, objetivos, actividades, *outputs* e *inputs*, y presentando 5 pasos críticos para la formulación e implementación del programa de protección.

1. *Identificar las Personas que necesitan Protección*: se trata de identificar exactamente que grupos de personas necesitan protección de que tipo exactamente de amenazas y violaciones y sus efectos. El programa de protección debe tener en consideración todas las personas a ser protegidas, por forma a asegurar que alguna autoridad o agencia esta respondiendo a sus necesidades de protección. Pero la preocupación primaria de la agencia deberá ser un grupo particular de personas o un aspecto específico de protección (por ejemplo, se una ONG esta suministrando cuidados médicos básicos para madres y niños, su enfoque particular será en ese grupo particular, pero el conocimiento general de las necesidades debe ser mayor y deberá vigilar todas las personas que necesitan protección en esa área de operación).

2. *Especificar una Finalidad de Protección*: tener muy claro cual es la finalidad deseada es un prerrequisito esencial para formular un programa adecuado. Objetivos no ambiguos permiten a una organización monitorear y evaluar su trabajo de protección desde el inicio, midiendo sus éxitos y fracasos, aprendiendo de la experiencia, y sendo responsabilizado por sus acciones. Para eso, los resultados que se pretenden alcanzar con el programa de protección tienen que ser lo mas concretos posible, para que se puedan emprender esfuerzos realistas.

3. *Acordar Resultados e Indicadores*: es necesario identificar los resultados específicos que se pretenden alcanzar y determinar indicadores de protección adecuados que medirán el progreso hacia el éxito o fracaso. Para identificar buenos resultados hay

que contestar a 2 preguntas: ¿Qué necesita cambiar para que las personas se sientan protegidas en esta situación?; ¿Quién tiene que hacer que para que eso ocurra? ALNAP agrupa los resultados de protección en 3 categorías: cambios en el comportamiento de los perpetradores (reducción en el número de muertes, desapariciones, amenazas y otros abusos medibles de derechos humanos); cambios en las acciones de las autoridades y agencias responsables (desarrollo e implementación de políticas, compromisos y acciones para reducir la violencia, desplazamiento y privación y aumentar la protección de civiles); cambios en las vidas de las personas que necesitan protección (mejores niveles de salud y libertad de movimiento, mayor participación en actividades normales de sustento, redes sociales y vida política).

Después de la identificación de los resultados, es posible elegir los indicadores. Se recomienda que unos de ellos indique si se ha o no progreso, y que (cuando sea posible) los indicadores sean definidos de forma participativa con las personas a ser protegidas. Los indicadores pueden referirse a información cuantitativa (datos empíricos relativos a incidentes y condiciones) y cualitativa (opiniones y percepciones de las personas sobre su seguridad). Por último, ALNAP defiende que un buen indicador debe ser: específico; medible; alcanzable; relevante; y limitado en el tiempo.

4. *Establecer Objetivos y Elegir las Actividades*: los objetivos de protección determinan lo que se va a hacer para alcanzar los resultados, y describen específicamente lo que el programa intenta alcanzar, a corto, medio y largo plazo. Estos objetivos deben tener las mismas características que los indicadores, y orientarse por un verbo que sugiera el efecto que se pretende provocar con las actividades de protección: parar, prevenir, apoyar, cambiar, persuadir, providenciar, monitorear, reportar, etc. Las actividades del programa elegidas van a definir como se alcanzaran los resultados propuestos, y pueden incluir la asistencia, la presencia, el acompañamiento, el monitoreo de derechos humanos y el *advocacy*.

5. *Proceso de Monitoreo y Evaluación, Outputs e Inputs*: a pesar de la dificultad en monitorear programas en situaciones de conflicto, es importante que el sistema de monitoreo consiga alcanzar cambio de corto plazo y tendencias de largo plazo. Para ALNAP, el monitoreo de la protección es esencial y tiene que ser planeado desde el inicio, y la cuestión clave es: ¿hasta qué punto lo que se está haciendo está realmente protegiendo a las personas que se quiere proteger de las amenazas que afrontan y las violaciones que están viviendo? La respuesta a esta pregunta requiere

el monitoreo constante de dos variables: la naturaleza cambiante de las amenazas y violaciones en contra de las personas en riesgo (la situación); y la experiencia de la estrategia y las actividades (los resultados de las acciones de la organización). Esto implica recoger y analizar los indicadores de protección, recomendando ALNAP que se involucre, cuando sea posible, a las personas protegidas, y a los funcionarios de la organización en terreno.

*Fuente*: Slim, Hugo e Eguren, Luis Enrique (2004), *Humanitarian Protection - A Guidance Booklet*, ALNAP, pp. 32-60.

### Anexo 3: El modelo de protección de ACF

El modelo de protección de ACF —denominado el «gráfico de Michotte»— permite visualizar los mecanismos que regulan la violencia, los varios actores involucrados y las múltiples interacciones que existen entre ellos, y se representa en el gráfico 1.

ACF defiende que su responsabilidad primaria es prestar asistencia humanitaria, pero considerando los efectos secundarios (positivos y negativos) de esa asistencia sobre los patrones padrones de violencia. Según esta organización, la responsabilidad humanitaria les obliga a entregar la mejor asistencia posible pero, estando cerca de la población, también les obliga a describir el patrón de violencia que crea las necesidades y denunciar a los responsables y sus cómplices (activos y pasivos).

Con base en la premisa de que el objetivo de la acción humanitaria es limitar los efectos de la violación de derechos sobre las víctimas, ACF defiende el uso de 3 modos de acción distintos pero complementarios: denuncia, persuasión y sustitución, representados en el gráfico 2.

De acuerdo con los valores y objetivos específicos, la cuestión es, entonces, definir objetivos operacionales y de *advocacy* concretos a los cuales los programas y acciones serán adaptados, antes de la implementación a través de los 3 modos de acción. ACF ha aplicado este modelo en la política de Lao y Burma de desplazamiento de poblaciones, y en Sudán, a través de la definición de la naturaleza y estructura de los patrones de violencia y las posiciones de los varios actores, afirmando que eso les ha ayudado a refinar sus estrategias de asistencia y de *advocacy*.

*Fuente*: Captier, C. (2003), «What does humanitarian protection really mean?», en *Humanitarian Exchange*, Humanitarian Practice Network, n.º 23, pp. 15-18.

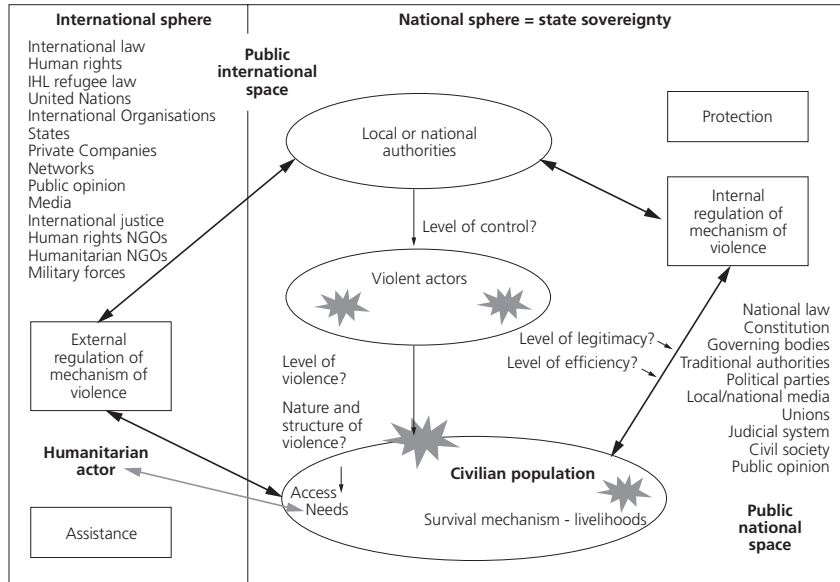


Gráfico 1

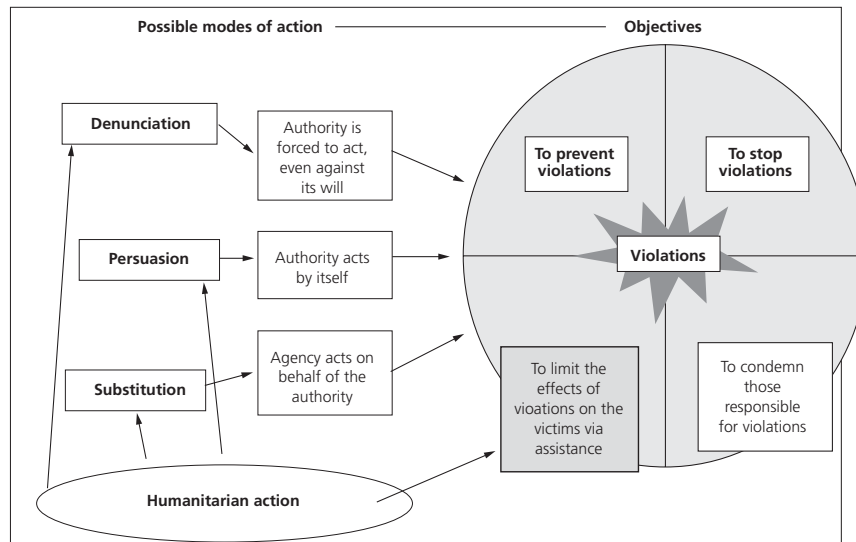


Gráfico 2

# The political dimension of humanitarian action. Rethinking the humanitarian space

Irene Raciti\*

## I. Introduction

In recent years, it is often said since the Cold War ended, we have been witnessing a rapid escalation of internal conflicts among developing countries. Right now, approximately twenty-tree wars are raging around the world. Most of them are called *complex emergencies*. There, conflict combines with large-scale displacement of people, fragile, failing or collapsed economic, political and social institutions. Among complex emergencies' characteristics can also be mentioned: high number of casualties, those no-combatants theoretically protected under IHL; massive and systematic violence against civilians, who are indeed deliberately targeted and converted in a new weapon; widespread disregard of the *ius in bello*, that western states have codified without enforcement mechanisms, a part from the willingness of the parties in conflict.

Complex emergencies are multifaceted and intricate phenomena, an explosive mixture constituted of different elements often, but not always, combined all together: the scars of the colonial period and of Cold War confrontations; the dilemmas originated by neo-liberal policies and structural adjustments, imposed by IMF and WB; exclusion and marginalisation dynamics, generated by the globalisation. Root causes of complex emergencies are a combination of economic/territorial disputes, ethnic/religious tensions, political power struggles, discontent for social injustice, sometimes detonated by natural disasters, some-

times detonating them. Most of these complex emergencies end up becoming so called chronic emergencies, a contradiction of terms that well indicate especially conflicts where when the economy of war results more lucrative than peace for the parts in conflict (and not only for them). Summing up, complex emergencies are humanitarian in outcomes and political in causes; for that, someone alludes to them (with a clear political intent, as explained in the following pages) as complex humanitarian emergencies, some others name them complex political emergencies, and some others as the output not «of a sick state in need of healing and capable of recovery, but that of a transforming society adapting to marginalisation and impoverishment in innovative but exceedingly brutal non-state ways. These societies, for whom classical notions of borders and government are increasingly irrelevant, are therefore transitioning fast but not towards liberal democracy»<sup>1</sup>.

In this ambiguous, challenging context, complicated by the Post Cold War new geopolitical balances and interests, No Governmental Humanitarian Agencies (hereinafter NGHAs) have been called upon a more proactive role for the resolution of those conflicts. And the NGHAs have indeed picked up the gauntlet, integrating ambitious objectives to their job (human rights, development continuum/ contiguum and peace-building) and to support, not duplicating, military humanitarian interventions. Humanitarian Agencies have therefore found themselves more and more involved in political issues, beside political actors,

---

\* Irene Raciti is Master on International Humanitarian Action.

<sup>1</sup> Slim (1997).

i.e. States and International Organizations. At the same time, they have assisted to a progressive inclusion of the humanitarian action in the political agenda of the States, in the framework of a corresponding diminution of the international will to engage in complex scenarios; to an increasing militarization of aid, till the declaration of humanitarian wars, where humanitarian organizations' task is, paradoxically, to contain the humanitarian effects of military humanitarian interventions; and, finally, to the use of humanitarian actions as a *panacea* to forgotten crisis (as Chechnya).

The fact that the deployment of emergency relief in war affected areas has been quite often ending up in a disaster itself; that financing aid is becoming for western States the main, when not the only form of intervention in case of a crisis; and that the New Political Humanitarianism(s) seems to encourage this trend, is causing among many Humanitarian Agencies the re-thinking of their mission and mandate. Indeed, the proximity of the New Political Humanitarianism(s) to foreign policy objectives and actions has often resulted in gross violations of the principle of impartiality, which prescribes the adjustment of aid exclusively on the base of the needs of the population in danger. Similarly, universality has been progressively substituted with the accomplishment of technical conditions (or, better said, submitted to political conditionality); independence has been reduced to a boast of few organizations; and neutrality, now perceived as an empty word, does not any more guarantee security to humanitarian personnel nor safe access to the affected populations.

Humanitarian Agencies have thus found themselves stalled in a dilemma, which is ethical in theory and political in practice. Is emergency relief tackling the symptoms, but not the root causes of complex emergencies, humanitarian? Should NGHAs integrate a political component to their job, would this compromise the humanitarian imperative and the principles of impartiality, universality, neutrality and independence? Is humanitarian action contributing to exempt State from a more direct involvement in complex emergencies? Is there a place for humanitarian action in international politics? If yes, what is that place and what form can that action take?

This work aims to explore these questions. It is divided in two sections: in the first one, we will try to (re)define the humanitarian space from an ethical perspective; in the second one, on the base of the previous findings, suggest operative tools. To identify an ethical framework for humanitarian actions, the first chapter will go back over the historical evolution of the humanitarian idea. Starting with a description of the two classical currents, humanism and humanitarianism, in the further sections the attempts to combine the humanitarianism and the humanism currents, the arousing of the New Political Humanitarianism(s), until the recent military-civil cooperation and integrated approaches, will be outlined. This evolution, as we will see, far from expanding the humanitarian space, has indeed caused its deterioration and blurred the humanitarian principles. The first chapter concludes suggesting a minimum ethical framework for Humanitarian Agencies. In the second part of the work, the possibility for NGHAs to make of politics a tool while respecting the ethical framework previously identified will be reasoned. In the framework of humanitarian interventions in the pursuance of justice, it will be discussed how politics can become a valuable instrument to correctly integrate human rights and humanitarian action. In conclusion, the activities that NGHAs having either protection or assistance mandates, and those having both, can implement without jeopardizing their humanitarian imperative and its governing principles of neutrality, impartiality and independence will be analysed.

Multidimensional analysis of the context (political, economical, social and cultural) at macro and micro level, attentiveness to the dynamics of the economy of war, to the structural and immediate causes of a conflict, lesson learning, advocacy, education and sensitisation, cultural sensibility and proximity, networking, coordination and collaboration, are political tools which enable NGHAs to accomplish their humanitarian imperative to prevent and alleviate suffering while responding to the human claim for justice. These tools can therefore design a peaceful space for humanism and humanitarianism to revolutionarily meet.

## Part I: Humanism, humanitarianism, new political humanitarianism. Where are we heading to?

Since its beginning humanitarian action has been guided by ethical principles. Far from being static, these principles, which ultimately represent fundamental objectives to orientate action<sup>2</sup>, have been codified, institutionalised, criticized, modified and sometimes opportunistically adapted to circumstances. Especially in the last years this ethic of pragmatism seems to prevail. But it is now time for NGHAs to agree and explicit the set of principles and values which must lead their action<sup>3</sup> to avoid political space to prevail and prevent that, «caught in an ambivalent discourse fluctuating amidst a national disorder that does not integrate it and an international order that manipulates it, humanitarianism *became soon* dead letter, an extinct doctrine»<sup>4</sup>. In their report<sup>5</sup> about the origins and evolution of the concept of coherence and its implications for the humanitarian system, Macrae and Leader conclude with these recommendations: «While NGHAs call for political action, they are uneasy regarding the “politicisation” of humanitarian assistance. NGHAs therefore need to articulate more clearly and consistently their institutional relationships with, and understanding of, “politics” in recipient and donor countries. Such a clarification implies recognition of the potential conflict between humanitarian principles and NGHAs claims to contribute to peace-building and developmental objectives. Poor adherence to humanitarian principles by NGHAs undermines their claim for unconditional and unregulated access to public funds. These agencies should therefore review their commitment to these principles and agree mechanisms by which adherence to them can be enhanced».

How is that «humanism has been reduced to humanitarianism, humanitarianism has become a substitute for politics, worst of all, humanitarianism has become a politics in itself»<sup>6</sup>? Each of these phases will be analysed in the next sections, while in the last, clear the difference (not incompatibility) between humanism and humanitarianism, we will focus on the possibility to recover a genuine ethical framework for humanitarian agencies.

### 1. Humanism and humanitarianism

Behind the crisis of theory in NGHAs' practice in war lies, in the words of Slim<sup>7</sup>, a «more fundamental crisis of values». This crisis of values has been presented as a clash between humanitarianism and humanism; resumed in the difficulty for NGHAs to choose between responding to the right to life or the right to justice, or in the tension between the twofold concern of humanitarianism: assistance and protection. «This tension is essentially the healthy frustration which comes from realising that saving life is not enough when wider human rights abuses endanger that life in the first place and continue unabated with, without or even because of humanitarian relief»<sup>8</sup>. Caught in this dilemma NGHAs have started to re-think their role, challenge the intimate validity of the two classical currents, humanism and humanitarianism, and discuss their adherence to them.

The differences between the two currents can be resumed as follows: «Humanism attempts to humanize the world, to pacify it, to change it, while...Humanitarianism struggles to humanize war, to limit its effects. One cares about the quality of life, the other about the life itself; one is about rights, the other about health; in one humans recognize each other by their common natural characteristics (all human are equal), in the other suffering is the identifying element (all victims are equal)»<sup>9</sup>. I.e., Humanitarianism cares about the individuals in time of war (the victims), while Humanism of the individuals in time of peace. This separation is actually more terminological than evident<sup>10</sup>, but has indeed legitimated two separated codes: namely International Humanitarian Law and Human Rights Law. And although this separation could be justified in terms of application (International Humanitarian Law applies in times of war, while International Human Rights Law applies in times of peace), these two legal systems should be looked as the two sides of the same coin. This is particularly evident if we recognize that the objective of humanitarianism is to *prevent* and *alleviate* suffering. From this perspective, in fact, the subjects of humanitarian actions can not be exclusively the victims of a conflict.

<sup>2</sup> Minear, Weiss (1993).

<sup>3</sup> Rey Marcos, De Currea-Lugo (2001:15).

<sup>4</sup> Raich (1999: 48). Emphasis of the Author.

<sup>5</sup> Macrae, Leader (2000).

<sup>6</sup> Raich (1999: 36).

Humanitarianism is also often explained in terms of deontological ethics, which considers that political, socio-economic, and other consequences of the action must well be taken into account, but without compromising the lifesaving imperative that underpins humanitarian action. It is therefore identified with the idea of charity. Conversely Humanism, identified with the idea of justice, is explained in terms of theological ethics, which values actions according to their consequences.

From a different perspective, Humanitarianism and humanism are identified, respectively, with a realistic and idealistic posture. Assuming that war is a political matter, the former accepts war as a reality and assumes a neutral and apolitical stand before it. The latter, in the pursuance of justice and peace, calls for a politically responsible action.

Supported by the factual observation that, despite their good intentions, humanitarian actions can do harm and fuel conflicts, a critical movement inside the humanitarian system (reflecting, as we will see, the changed international environment), is therefore re-considering the humanitarianism, its deontological basis and the realistic position of those who think that humanitarian actions must have nothing to do with politics. All these premises lead in fact to detrimental results and charitable and conformist positions which must be rejected. To avoid them, Humanitarian actions should be instead context and conflict sensitive, socially, culturally and politically attentive and, developing the local capacities, have peace-building objectives. This movement advocates therefore for a more idealistic humanitarianism (*rights-based humanitarianism*) and refuses to see humanitarianism as separated from politics. Instead, politics has to shape humanitarian actions to produce responsible and politically informed responses to crisis, in the pursuance of justice and defence of human rights. I.e. NGHAs, should avoid philanthropy, and start standing for rights<sup>7</sup>.

The dilemma between humanism and humanitarianism is discussed by Slim in terms of conflict between protection and assistance. While the Author does not really see great difference

between humanism and humanitarianism, he suggests to NGHAs to strive for a «full humanitarianism», not an «heretical variant which, over-emphasising assistance or protection», would compromise one another. «Humanitarianism», says Slim, «is a human rights position which, under international humanitarian law, seeks to ensure the rights well beyond the physical right to life. In a war, people do often need food and protection, but while a certain form of relief food delivery is now well honed, the delivery of protection is still extremely problematic»<sup>12</sup>.

More practical the perspective of Raich. In his essay *Ethical evolution of the humanitarian idea*, Raich points out in fact that the humanitarian problem does not lie obviously on the definition of the humanitarian idea but on the practical outcomes, on the effects of that definition on NGHAs' attitude in conflict scenarios. That is to say: if there are no particular objections when defining a humanitarian person as someone concerned and engaged in human welfare, more controversial is agreeing on the actions through which that humanitarian person will promote the human well-being. Depending on their perspective, relief organizations will act differently to pursue their objectives. And because arduous problems arise in practice when humanism and humanitarianism, protection and assistance mix up and violations of human rights are provided as justification for humanitarian interventions, the Author warns: «human rights and international humanitarian law are different and separated branches of international law, the mixture of which may provoke a nefarious confusion when it comes to its application»<sup>13</sup>. This happens when human rights' violations are merely reduced to the suffering of the victims of a conflict in need of humanitarian assistance. It has, in fact, allowed politicians to appoint humanitarian interventions as the answer to human tragedies, while relieving themselves from their political responsibilities. «Mixing the peacetime individual and the war time victim has created [a] moral and operational mess... principles have been debased, the application of the two legal codes confused, justice has been ridiculized, and the human suffering protracted»<sup>14</sup>. NGHAs should therefore recognize the risks of

<sup>7</sup> Slim (1997).

<sup>8</sup> Slim (1997).

<sup>9</sup> Raich (1999:16).

<sup>10</sup> Serrano, Verdú (2003:15).

<sup>11</sup> Slim (2002).

<sup>12</sup> Slim (1997).

<sup>13</sup> Raich (1996: 21).

<sup>14</sup> Raich (1996: 40-41) «the new approach proposed allows us, for humanitarian and human rights ethics' sake, to try to reform humanitarian intervention and to create a new specie called Humanity Intervention. This



extending humanitarian actions' objectives to include the protection of human rights from abuse, but at the same time advocate for an ethics of consequences, i.e. be aware that saving lives (in terms of stomachs filled) is not the most important goal and, without solving the problems, it would only «trivialize human rights»<sup>15</sup>.

## 2. *From humanitarianism to the new political humanitarianism. A new humanitarian era?*

Following the critics inside the humanitarian movement, the humanitarian approach to crisis has evolved. These critics do not account alone for such transformation. This evolution is, in fact, to be considered on the light of two main factors: the new geopolitical interests and context of the post-Cold War Era and the changed nature of war. The first has led to a series of profound changes in the relationship between the humanitarian and political spheres, the search for «coherence» being the most important one. The second factor has required humanitarian agencies (and not only) to re-think their

---

new brand would not save lives, the humanitarian would do that, but it would work to stop wrongdoing, reinforce institutions and bring justice to avoid future misdeeds... the narrow definition reflects much better not what humanitarian intervention is but what it should ideally be, while liberates human rights giving an opportunity to both humanism and humanitarianism to cut the threats of the immoral humanitarian marionette we have created».

<sup>15</sup> Raich (1996).

<sup>16</sup> Macrae, Leader (2000:11): «There are four categories of countries in her [i.e. US Secretary of State, Madeleine Albright] world-view: those that participate actively in international affairs and the global economy and abide by mutually agreed rules; those emerging democracies that seek to participate positively in international affairs because they accept that course as in the best interests of their people; rogue states that reject the benefits of positive participation in international affairs, suppress their people and often support terrorism; and states that have failed and are unable to provide the basic requirements of life and physical security for their people».

<sup>17</sup> Macrae (2004).

<sup>18</sup> Butros Ghali (1992).

<sup>19</sup> Raich (1999: 35): «There is a fiction that collective security and humanitarian intervention are related thanks to the myth that refugees displacements constitute a threat to international peace...When the normative expansion for the protection of human rights is done based on the

approach to crisis. Both have not happened without direct impacts on humanitarian operations.

### A NEW GLOBAL WORD...

In the afterwards of the Thaw, countries and conflicts were classified according to new strategic objectives<sup>16</sup>. Consequently, also international development cooperation came to acquire a new logic<sup>17</sup>. In the new global world, the receipt of the «liberal peace», appealing to free trade and democracy as universal values, applies everywhere. With its «Agenda for Peace»<sup>18</sup>, the world, embodied by the Security Council, targets human poverty as a threat<sup>19</sup> to global security and peace<sup>20</sup>, re-defines the problem of global security in terms of «human security» and thus, in the name of the universality of human rights<sup>21</sup>, erodes the principle of sovereignty, proclaiming the legitimacy of a new interventionism<sup>22</sup>. Systematic violations of human rights can no longer be regarded as a purely internal matter, especially when producing massive refugees flows to the West, and borders do not represent any more the limits of States' interests. It is also the age of the global communication and the public opinion, when and where aroused, pressures governments<sup>23</sup> to react in case of humanitarian crisis.

rationale that violations of human rights constitute a threat to peace, the moral contents of the doctrine is being washed away. In an extraordinary distortion the victims turns out to be the danger, so we have to assist them not because of the rights they are entitled to, but because they threaten regional stability and will be knocking our door if we do not stop the outflow».

<sup>20</sup> Raich (1999: 32): «post Cold-War main players, uncertain about the kind of international order they wish to support, have borrowed the ethical principles of the morally reductionist charitable intervention to create humanitarian states that perform state humanitarian intervention (non-forcible) and military humanitarian intervention (forcible) to protect human rights. *A move that has proven badly damaging for both humanism and humanitarianism, for both the peacetime and the wartime individuals*».

<sup>21</sup> Macrae, Leader (2000:11): «This meant that aid policy actors could be seen to make decisions regarding whether to engage with particular countries at all, and on what terms, not as racist neo-colonialists, but as defenders of human rights, peace and prosperity».

<sup>22</sup> The limitation of sovereignty was greeted with enthusiasm due to the fact that this last was often presented as a veil behind which rogue regimes can hide with impunity. Respect for sovereignty and complicity on violations of human rights become synonymous and states inaction charged with breaking international rules, compelling to intervene in cases of genocide and violations of international humanitarian law. But States

The main posture of the international community towards civil wars becomes multilateral third-partyism<sup>24</sup>, shifting from a war-making to a humanitarian and peace-making paradigm (but with a clear containment strategy). Coordinated and multilateral interventions<sup>25</sup>, undertaken by Western states, are legitimised by appealing to universal values: human rights and humanity. Humanitarian action takes several forms<sup>26</sup> and demands a corresponding array of actors: political, military<sup>27</sup> and economic.

Aid starts to be seen as having a clear political function and impact in addressing the root causes of conflicts<sup>28</sup>. In the 1990s, international relief and development organizations, alongside UN agencies and UN forces, become the main instruments of the international community's response to civil wars.

---

had also a more egoistic reason to intervene than respect for international humanitarian law. As mentioned in the next sentence, containing massive refugees exodus to West was a clear goal in redefining the human security agenda.

<sup>23</sup> Raich (1999:31), is the beginning for humanitarian sphere to be seen by states as a «useful technique of public communication strategy».

<sup>24</sup> Slim (1997). Throughout the Cold War, a strongly divided international community had supported one side or the other of a conflict, applying the logic of the confrontation between the two Blocks (bilateralism); now, concerted international action, canalised through the UN, seeks to engage between warring parties as a third-party (multilateralism).

<sup>25</sup> As Urquhart, former Undersecretary General of the United Nations, affirms: «The trouble with the euphoric period of international humanitarian intervention of the early 1990s was that little effort was made, before taking action, to think out the significance of the changed nature of international involvement, to devise new mandates and arrangements for essentially new situations, and to decide who was to do what. The result was that the military very often drifted into the humanitarian field without much prior thought or planning...this is not the main role of the military, and other priority military functions will inevitably get in the way». Weiss (2004: xi).

<sup>26</sup> Roberts (1996:7): «provision of food and shelter for refugees; airlift of supplies to besieged populations; proclamation of "safes areas"; attempts to ensure implementation of the laws of war; monitoring of detention conditions; the use of outside armed forces for humanitarian intervention in situation of chaos, warlordism, massive atrocities and tyrannical government; mine clearance; and post-war (and sometimes intra-war) reconstruction».

<sup>27</sup> There was a pretty wide agreement among governments, NGHA and international agencies that military role was legitimate in protecting the delivery of relief supplies, ensuring security of refugee camps, enforcing ceasefire agreements to allow humanitarian relief efforts. As many Authors

This trend, far from arresting, is strengthening after the «September 11». While the security agenda has been reshaped<sup>29</sup>, the role of humanitarian aid in international politics has not really changed and many governments continue to see it as an instrument of soft security, crucial to address the perceived root causes, especially social, of a new, global, undefined enemy: terrorism. It is not a case, in fact, if «in justifying its wars in both Afghanistan and Iraq, the Bush administration used the humanitarian reasons to explain the benefits of regime change».

Surprisingly, this brand new third-party UN-led humanitarianism, at the forefront of the international response to civil wars, has not been unanimously criticised and some Authors value

and humanitarians denounce Roberts (1996: 8): «the record of outside military involvement supporting humanitarian action is full of instances of vacillation and retreat, poor coordination, a reluctance to make serious commitments and take serious risks, and achieving at best only temporary results». See also Raich (1999: 33), although it has to be pointed out that «much of the criticism confuses the "two United Nations"- the first where governments meet and make decisions, and the second comprising the various secretariats, officials, and soldiers who implement these decisions. Although both have been at fault...the latter mainly can do what the former permits...Prescriptions to build upon success or avoid failures must specify whether it is the behaviour, attitudes, and policies of states or rather of their national and international civil servants and soldiers that is responsible». Given that security and logistic should be the two main military tasks, it is worrying to notice that «in the light of the pressure on governments to do something, there is a seductive appeal in sending the military to furnish emergency goods and logistic rather than security. Indeed it results easier to provide clean water than to think about a clear exit strategy and avoiding mission creep». Weiss (2004: 2 and 19). Concerning to security, it must be said that some Authors, among them Roberts, estimates that the security provision by military forces in war scenarios should be emphasized being protection a key aspect of the international community's response to wars and crises. The Author also stresses out as the failure in developing serious policies regarding the security of humanitarian actions, and of affected people and areas, has compromised their effectiveness. In a vicious circle, this policy vacuum has turned back in increased demand for humanitarian response. See Roberts (1996: 9 and 84-86).

<sup>28</sup> Among them can be mentioned Macrae, Slim, Roberts, Perez de Armiño, Raich.

<sup>29</sup> Macrae (2004). It is interesting to notice, as the Author mentions in this article, that the coherence agenda seems to be part of a broader trend applied among Western democracies toward «joined up» govern-

this multilateral international involvement and its emphasis on humanity in a positive manner. And there is also who<sup>30</sup>, in the framework of end-of-war and post-military society theories, interprets the increased number of humanitarian interventions as a signal of the international society moving beyond war. The use of force in humanitarian interventions would be therefore a sign of a new idealism in the use of war and examples of humanitarian interventions where no real political interests are at stake, like in Somalia, would confirm it.

However, the opinions about «integrated approach» are mainly negative: professionals and academics accuse western countries of cynically abusing humanitarianism and, precisely because the great powers which dominate UN policy have no strategic interest in most of today's civil wars, humanitarian interventions have become their major foreign policy's instrument. The international community has let NGHAs facing alone complex emergencies while it is essentially absent in terms of political commitment and concern for human rights (what Roberts calls humanitarian action «in a policy vacuum»<sup>31</sup>). These pessimistic theories lay on the assumption that the international community has basically given up on universal development and, because the perverse global system produces marginalisation and exclusion<sup>32</sup>, humanitarians' new task would be containment of poverty (in its economic meaning) and discontent. Duffield<sup>33</sup>, who reads this trend through the lenses of the globalisation process and the responses it attracts at the local (national and sub-national) and global (inter-state and supra-national) level, believes that Western Countries, failing to understand the political and economic implications of the globalisation process and misconceiving the nature of violent conflict in «the south», are trying to export their «liberal democracy project» around the poorest, war-prone parts of the world. For

---

ment. «The attainment of complex public policy goals is increasingly seen to rely on breaking down conventional demarcations of departmental responsibility and promoting cross-departmental cooperation toward a common objective. This requires new mechanisms of coordination that effectively bring together different mandates under a single managerial structure».

<sup>30</sup> Is the position expressed by Keegan. Reference from Slim (2001).

<sup>31</sup> Roberts (1996).

<sup>32</sup> About marginalisation and exclusion see Osorio, Aguirre, Nuñez (2001): «It is evident that the actual predominant model of political, social and economic organization is generating inequalities, both at international

that, they have co-opted humanitarian agencies, pushing them towards a developmental perspective which, in reality, is hiding a project of transition of crisis affected countries into liberal democracies. Thus humanitarian assistance, increasingly set up as developmental relief, has simply become a part of this minimal, transition-based idea of development. In this shift humanitarian assistance «has lost its unconditional and universal values and, like development aid, has become conditional as an upstream part of the wider conditional aid package now offered by western liberal democracies to those who would emulate them».

#### ...NEW WARS...

As mentioned above, the second factor to be considered is the changed nature of war. This factor is partly resulting from the first. Indeed, most of the wars raging around the world during the Cold War Period were internal conflicts supported as part of the Two Blocks' confrontation. After the Thaw most of these conflicts have become strategically irrelevant in the new geopolitical order and often mutated into self-sustaining «war economies»<sup>34</sup>.

The wars which characterize the so-called complex emergencies have driving forces and political end games which are very different from those of the wars of ideology and self-determination which characterized the Cold War period<sup>35</sup>. At the same time, understanding this phenomenon is a key factor in order for humanitarian operations to efficiently respond to complex emergency. As a consequence in the last years there has been a significant re-examination of traditional war theories, although it has to be mentioned that classic models and assumptions, like the traditional conflict resolution and peace-building theory in protracted social conflicts, still inspire the practice of most of

(marginalized countries) and national levels (marginalized groups), thus resulting in the exclusion of large parts of the world population from the process of social development». Text translated by the Author.

<sup>33</sup> Duffield (2004).

<sup>34</sup> However the characteristic, for what these wars have become known as «war economies» — the extraction of wealth as an end in itself more than to sustain military activity — could be already tracked down in most of the conflicts from the mid-1980s onwards. War economies range from trade in natural resources such as oil, diamonds and forest products (is the case of Angola, Sierra Leone, DRC and Cambodia); to production and traffic of narcotics (Colombia, Afghanistan and Peru); to violent asset

the NGHAs. This despite the critics of poor conflict sensitiveness and poor approach to the specificity of the «new wars».

Although some efforts have been done to elaborate general theories<sup>36</sup> to explain the new wars, most Authors rather avoid general explanations and prefer to analyse each conflict at local level as a specific reality. Among them, especially anthropologists and political economists such as Keen, Duffield and de Waal, have analysed different wars and their particular violence at the local level, trying to identify the distinct cultural, economic and political patterns within them. Indeed their findings, grounded in political-economy and anthropological enquiries, belie general theories: wars have a logic, rational function for (political) local groups, whether that logic is rooted in economics, political power or in a culture of violence and its ritual.

Slim's theory is instead based on «the conventional view of western politicians that most civil wars are the result of a "failed state"». This view, he argues, shared by western governments and the UN system, would be a «very statist approach to war [that] still assumes that flourishing states can prevent war and that the recreation of such states will end war». Such an approach, as indicated by the Author, has been at the heart of UN policy in the 1990s (in the person of its former Secretary General Boutros Ghali), although the idea that the state itself is both the problem and the solution of war has been vigorously challenged by Duffield and others. Is Globalisation<sup>37</sup>, Duffield argues, and the need for rulers to survive it, the problem. They generate what he calls «network wars» where the war's rulers are engaged in the creation of brutal but innovative non-state political structures and parallel illegal economies which guarantee them the power of a state without the bureaucracy and institutions which typically disperse power and weaken states. Duffield denounces that this «post-modern transformation», as he calls it, is underway in many parts of Africa, where states have been deliberately destroyed in a process designed to dismantle state structure and supersede it. The outcome of such a process is now frequently described as «the new feudalism». And, more concerning, such tactics are not confined to non-state warlords,

but many state-actors are increasingly adopting warlordism while retaining the outward appearance of statism.

«At present, therefore, theories of «ethnic conflict» or classical ideas of «failed states» may persist as the most popular and dominant theories around today's civil wars. However, an ever increasing body of theory is now gaining ground around notions of «post-modern conflict» and its logic, rationality and ritual as a form of lucrative and politically powerful adaptation to, or protest at, the marginalisation of particular social groups to the process of globalisation».

#### ...A NEW HUMANITARIAN ERA?

What have been the implications for the humanitarian sphere of the two factors briefly analysed? How the critics and re-thinking inside the humanitarian system have reshaped it? The *New Political Humanitarianism(s)* has arisen, a new humanitarianism, politically informed and concerned not only with saving lives but also with peace, security and development. It has been included in a comprehensive, coherent and containing international agenda, while the role of aid in conflict has been completely (and opportunistically) transformed<sup>38</sup> at the expenses of its principles of impartiality, neutrality and independence.

In the new challenging scenario offered by complex emergencies, protection is increasingly being perceived as a key component of humanitarian actions<sup>39</sup>. At the same time, observing the direct and indirect effects of the relief effort, authors have concluded: humanitarian action fuels the conflict by direct contribution or by freeing up local resources for the war effort; escalating violence by attracting raiding; facilitating the isolation or displacement of particular populations and undermining their coping strategies<sup>40</sup>; legitimating warlords. The «do no harm» approach<sup>41</sup> has therefore required humanitarians deployed in war torn areas for a better understanding of the dynamic of the conflict in order to minimize the negative effects of relief. In a further effort, humanitarian action has been required not only to «do no harm», but also to «do good». Peace building and

stripping (Sudan, Bosnia and Kosovo); to massive manipulation of markets, particularly in food (Sudan, Somalia). About war economies see: Keen (1998); Le Billon (2000); Le Billon (2001).

<sup>35</sup> Slim (1997).

<sup>36</sup> One of the general theories of contemporary and future wars was elaborated by Samuel Huntington. It claims that future wars, what he calls «clash of civilizations», are likely to occur among different cultural identities (particularly Jewish and Islamic civilizations). Huntington (1996).

<sup>37</sup> Duffield (2004).

development continuum have turned into new objectives of humanitarian action and required its integration in a broader agenda. Finally, as the ICRC<sup>42</sup> stresses out, the belief that all, political, military and humanitarian actors, strive to pursue the same goal has caused further misunderstandings and problems in the humanitarian sphere.

At the present time minimalist, classical, maximalist and solidarity positions<sup>43</sup> coexist in the humanitarian system but none of them has been able to avoid that the implementation of the integrated approach and the military-civilian cooperation devoured the humanitarian space<sup>44</sup> and eroded<sup>45</sup> its principles. And, more discouraging, agencies that refuse to be a part of the integrated effort in a specific country may find themselves unable to attract vital donor funding because «the major donors have chosen to line up behind the integrated approach overseen by the UN's special representative of the secretary-general, in close cooperation with the internationally recognized authorities that have emerged from the peace process»<sup>46</sup>. And precisely because suffering in much of the world is irrelevant to the agenda of the major donor governments, the principle of the proportionality of the humanitarian response to needs has been betrayed.

The militarization of aid, the increasing civilian-military cooperation, the inclusion of coherent and broader mandates and finally the integration of humanitarian aid in the political agenda of international political actors have progressively caused the erosion of the ethical framework which should inform NGHAs' activity. Far from sustaining the validity *per se* of the humanitarian principles, from a teleological perspective it is undeniable that going away from those principles has caused

serious practical consequences for the humanitarian system as a whole. First of all, it has encouraged a progressive disinterest of the political actors who, far from a serious commitment to solve the causes of complex emergencies (which are and remain mainly political), nevertheless appear to the public opinion involved in humanitarian interventions. These last have been submitted to political, military and economic interests, and look more like development projects (and poor quality ones) than relief operations. In fact the theory of a relief-development continuum, which would include also, in its last version, a relationship between relief, development and peace, has in practice turned into a form of programming where relief, development and peace overlap and aid has started to be subjected to the same conditionality of development<sup>47</sup>. As Macrae suggests<sup>48</sup>, in war the developmental component should be restrained and the relief effort guided solely by the classical humanitarian principles of neutrality and impartiality. The continuum, in fact, a part from good technical programming, requires institutional involvement and participation, which is difficult to have in most of the countries affected by modern civil wars where institutions are likely to be collapsed.

On the light of the above mentioned difficulties, some authors are calling NGHAs for a return to a classical position; something that for other authors, like Charny, is «neither desirable nor possible» and only «an effective integrated strategy preserves and expands the space for humanitarian agencies to respond to the needs of vulnerable people»<sup>49</sup>. Elements of this strategy would be operational independence, complementarity, more emphasis on effective protection, local action, proportionality and financial independence. Some of these elements will

<sup>38</sup> De Torrenté (2004).

<sup>39</sup> Roberts (1996).

<sup>40</sup> Harrell-Bond (1986).

<sup>41</sup> Anderson (1999).

<sup>42</sup> Forster (2005).

<sup>43</sup> Perez de Armiño (2002).

<sup>44</sup> Serrano, Verdú (2003).

<sup>45</sup> Donini (2004).

<sup>46</sup> Charny (2004): «On a per capita basis, the response to the displacement created by the conflict in Kosovo, for example, exceeded the funding provided to displaced persons in West Africa by a factor of seven. The United States has so far devoted \$18 billion for the reconstruction of Iraq, an amount greater than its entire foreign aid budget. The Bush administration's original Iraq reconstruction program called for rebuilding one children's hospital in Basra for \$775 million, an amount greater than the total annual U.S. allocation to refugees. While poor infrastructure leaves

be further discussed in the second chapter. Others believe that NGHAs should instead benefit from some of the findings of the New Political Humanitarianism(s) to «build a constructive relationship with politics»<sup>50</sup>. It will be discussed in the following paragraph how preliminary to this relationship is that NGHAs redefine a minimum ethical framework for humanitarian actions.

Minear<sup>51</sup> describes three models, each encompassing a possible different balance in the relationship between humanitarian action and the political framework in complex emergencies. The first would be the «integration» of assistance and protection activities within the given political framework. It would also include military or peacekeeping/peacemaking elements along with political and diplomatic objectives. The second would be the «insulation» of humanitarian action from that framework, but considering aid as complementary to a broader set of policies in the spheres of politico-military activities, development, trade, and conflict resolution. The third is the «independence» of humanitarian activities, in structural and administrative terms, from the political agenda that guides other forms of international involvement in a given crisis. The author advises that the efforts at insulating humanitarian activities from a pre-established political framework have proved generally unsuccessful, while integration implies high costs for the humanitarian project. The independence model has thus become the most attractive option though, he says, «its effectiveness is by no means a foregone conclusion». Notwithstanding, as Minear argues, operational insulation and proclaimed adherence to impartiality alone do not guarantee the NGHAs' independence because other factors associate humanitarian action with the western political agenda (for example the predominantly Western origin and character of humanitarian institutions and personnel). Moreover, embracing the independence option has wide-range implications in terms of humanitarian coordination, management of the political response and attentiveness to the views of humanitarian field staff. NGHAs, he suggests, should strive for strengthening the humanitarian leadership within the UN system in order to maintain the collective effort focused on the protection of vulnerable civilians<sup>52</sup>. We will come back later

on this issues when talking about the tools of politically oriented humanitarian actions.

### 3. *Re-holding the reins: a minimum ethical framework for a real humanitarian space*

In the first paragraph the value and the specificity of the humanitarian action in comparison with other forms of intervention have been discussed. As we have seen many Authors agree that humanitarian is not just what action is done but, above all, how it is done. Those actions, which do not present basic characteristics, can not be therefore named humanitarian actions. At the same time, if it has to be recognized that the presence of other actors in the scenario of contemporary emergencies is inevitable, it becomes necessary for NGHAs to build a relationship with those actors. It is at this point that the concept of «humanitarian space» is called in question. The term humanitarian space can be explained as: the space where humanitarian actions can be performed in respect of the humanitarian principles and imperative and without being interfered or, worst, subordinated to economic, military or political interests<sup>53</sup>. Is it still possible to talk about a humanitarian space? Can NGHAs re-gain it?

Firstly, humanitarian organizations should review their ethical framework (and especially their adherence to it) and test its validity on the new scenario(s), briefly presented above. This is the position, among others, of Weiss and Collins, Raich and Donini. The following are their considerations: «the clear articulation of principles provides an emergency brake on the slippery slope of the shameless opportunism. When principles bump into one another, compromise and tough trade-offs are inevitable, but those who deviate from principles should be aware of the costs»<sup>54</sup>. «It is time for recognize the urgent need of strengthening the international normative structure and clarifying the moral codes and actions to be taken by different actors»<sup>55</sup>. «Are humanitarians clear on their value set and are they walking their talk? Are humanitarians putting this value set and consequent actions unashamedly before governments and international civil society?»<sup>56</sup>.

---

hundreds of thousands of people suffering in total isolation in the Democratic Republic of the Congo, the United States disbursed nearly \$100 million to contractors to expedite the completion of the Kabul-Kandahar road in

Afghanistan to shore up political support for the embattled government of President Hamid Karzai».

<sup>47</sup> Perez de Armiño, (2002:84). As this Author points out, most of the speculations about linking relief to development aroused in scenarios

Humanitarian principles are not supreme and unchangeable moral norms having an intrinsic value, but rather they serve as functional, operational guidelines, which should inform humanitarian action in order for it to achieve and comply with the humanitarian objective of preventing and alleviating suffering. «The only absolute principle is the respect for human life. Other principles are standard operating procedures reflecting empirical judgements about experience. They amount to finding way to make things happen in individual situations»<sup>57</sup>. It will be therefore a functional and operative perspective, more than a moral judgement, to guide our redefining of those principles. But there is also another function that this «minimum ethical framework» can accomplish: it can allow NGHAs to build a relationship with others actors in an effective «humanitarian space».

**Neutrality: yes. Blindness: no.** The reduction of the principle of Neutrality to political blindness has to be rejected. Ethically and operationally. Ethically because it has to be recognized that the objectives of donors, multilateral agencies and other political and military actors dubitably coincide with those of the victims of a conflict. This observation becomes truly evident if we think about the so-called forgotten crisis, like Chechnya. Operationally the belief that all the actors involved in humanitarian interventions have the same goal has led to the manipulation of aid. Neutrality must be instead a positive concept, requiring to humanitarians analysis and awareness of the political context in order to protect and preserve the humanitarian scope: prevent and alleviate suffering. This political awareness means to take not any other side than that of the victims and prevent humanitarian actions from being politically directed by external interests. This applies at micro and macro level. As we have mentioned above, aid has a political impact, especially in complex emergencies scenarios. Pretending to deny it is no more sustainable. Avoiding this impact to be conditioned, auspicious.

From another perspective, as Rey Marcos and de Carrera-Lugo point out, neutrality is directed to combatants (and other external actors), whereas impartiality concerns victims. While

these last are the subjects of humanitarian action, the formers are not. These authors believe that Neutrality should be therefore sacrificed whenever it might compromise impartiality in the delivery of aid.

Neutrality has been also understood as confidentiality according to a particular interpretation of the ICRC's code of conduct. However, this articulation of the concept can be misleading. In fact the International Humanitarian Law itself does not require NGHAs to be neutral when delivering humanitarian aid during a conflict<sup>58</sup>. Moreover it is arguable that neutrality, a part from a concept or an ideal to aspire, can qualify an action. Indeed, is neutrality, in the meaning of (no taking a side) a real no choice? Not taking a side would not be itself taking a side? Secondly, as some authors argue neutrality is not a virtue<sup>59</sup> in itself and therefore, they say, it has to be considered according to the context. Along this line, some agencies<sup>60</sup> believe that reporting events, present a reality as it is, would not compromise neutrality (as it would do if we identify it with confidentiality and silence) but has to be carefully handled to avoid both personnel and affected population' security and access could be compromised

#### **Universality and Impartiality through Independence.**

The objective of humanitarian action is prevent and alleviate suffering, not to resolve conflicts. «There is its majesty and, at the same time, its limit»<sup>61</sup>. Again, misunderstandings due to the belief that all the actors involved in humanitarian interventions have the same goal must be avoided. Ideological independence requires humanitarians to recognize the specificity of their jobs. And make other actors understand that specificity. It is also a matter of security: the fact that «insurgents, or parts of the population, perceive the humanitarian agencies as instruments of a foreign agenda... entail...security risks, not only for expatriates but also for locals working with international organisations»<sup>62</sup>.

«Humanitarian actors come in to promote respect for the law, provisionally substitute for the national authorities when

---

of natural disasters; they would therefore poorly fit with crisis associated to conflicts.

<sup>48</sup> Macrae (2004).

<sup>49</sup> Charny (2004).

<sup>50</sup> Serrano, Verdú (2003: 32-33).

<sup>51</sup> Minear (2004).

<sup>52</sup> Charny (2004).

<sup>53</sup> Rey Marcos, De Currea-Lugo (2001).

<sup>54</sup> Weiss, Collins (2000:127-128).

<sup>55</sup> Raich (1999:47).

they are not willing or able to respond to the most pressing needs, and mobilize outside help when needed. But humanitarian actors should not fall into the trap of thinking that they, and they alone, can help the population in the long run. Humanitarian action is not, and should not be used as, a substitute for sustainable political action»<sup>63</sup>. Independence (economical and operational) is therefore necessary to NGHAs to be able to direct their action solely on the base of the needs of the victims. At the same time, NGHAs should recognize that, in order to accomplish with the objective of prevent suffering and not only that of alleviate it, humanitarian action has to be complemented with other activities. That humanitarian action can not be «a substitute for sustainable political action», does not relieve nor prevent NGHAs from implementing other kind of activities, more «politically informed». NGHAs should consider their actions in the context of a broader and more complete picture of the emergency (each emergency is, indeed, part of a more complex phenomenon) in order to organize activities which have to be seen as complementary to the immediate humanitarian effort. Politics is a useful tool in this sense.

Independence means NGHAs should be not subjected to conditionality when evaluating victims' needs and organizing humanitarian efforts. Independence has therefore a component of freedom of analysis and action and another of financial autonomy to make the first possible. But financial autonomy does not *per se* guarantee decisional autonomy. That is why NGHAs

should consider financial autonomy as functional to a primary objective: to be not instruments of government foreign policy (i.e. financial independence shall not be an objective itself but an instrument). This means that, even if major funds come from institutional donors, NGHAs should maintain «independence of thought» in diagnosis, evaluation and analysis, given that they will shape posterior activities<sup>64</sup>.

**Contextualization and subsidiarity.** Contextualization means to shape the humanitarian effort according to circumstances, not the humanitarian principles according to opportunistic possibilities; it means operational flexibility not ethical permissiveness. Contextualization means also that NGHAs should be aware of the «contamination» of the emergency scenario, that programming and coordination are not options but feasible and beneficial necessities. NGHAs must be conscious of their responsibilities and of the probable outcomes and impacts of aid. Contextualization means preparing exit strategies, on the base of the temporary nature of humanitarian actions (temporal subsidiarity), not because financial necessities compel it. In this sense the exit strategy is a strategic objective of the action. Contextualization means build humanitarian actions on local capacities, not the contrary (operational subsidiarity), for what cultural proximity and sensitiveness are necessary. Finally, contextualization means effective participation of crisis-affected populations and not simply consultation.

<sup>56</sup> Donini (2004).

<sup>57</sup> Donini (2004). On the same line Slim (2001), Raich (1999) and Macrae (2004).

<sup>58</sup> Raich (1999: 44-45).

<sup>59</sup> Weiss, Collins (2000).

<sup>60</sup> Is the case of MSF.

<sup>61</sup> Rey Marcos, De Currea-Lugo (2001). Ttranslation by the author.



## Part II: Politics as a tool

In the first part of this work we have tried to identify a minimum ethical framework for humanitarian organizations. This ethical framework would secure the humanitarian space, that is to say, the ethical framework tells NGHAs how far they can go<sup>65</sup> without compromising the humanitarian imperative of prevent and alleviate suffering. At the same time it operates as a reminder: NGHAs should not appropriate objectives that can not be qualified humanitarian. This because the manipulation of the humanitarian sphere has proved to compromise security and access. Moreover, it would give an alibi to those who should instead intervene on the root causes of the emergency<sup>66</sup>. On the other hand, «the danger of the assumption that it is possible to separate politics from humanitarianism is that it prevents an examination of the effects of local, national, and international politics<sup>67</sup>» on aid policies. And this kind of blindness makes humanitarian action do harm.

Said that, protecting humanitarian space does not prevent NGHAs from: intervening on aid policies, for example taking some positive actions to press governments<sup>68</sup> and other actors to get more involved and assume their responsibilities; sensitising societies and communities, to drive the attention on particular alarming issues and advocating for changes in policies, programs or entire systems. The list is long, but the rationale behind it can be resumed as follows: «the humanitarian imperative is best served not by avoiding the political process but by consciously engaging it»<sup>69</sup>. In short: politics can be a tool. The humanitarian imperative demands to prevent and alleviate suffering: politics can be a tool in prevention activities, because it is a valuable element to analyse the context and to understand the dynamics (at macro and micro level) of the emergency;

to reshape humanitarian actions and improve performance through lection learned; to strengthen networks and coordinate efforts with other actors; to extend social participation, awareness, education and sensitisation in North-South societies; to advocate for changes in policies, programs and systems. Especially these last two activities are strictly correlated, because policies of solidarity are not feasible without a society of solidarity<sup>70</sup>.

In this second part we will therefore focus on those actions which can be qualified political, in the meaning of «actions facing with and managing the political aspects of the humanitarian action». These actions, in the respect of the minimum ethical framework, «do not compromise the humanitarian space»<sup>71</sup> and can enable NGHAs to improve their approach to emergencies and positively influence the external environment. The discourse addresses especially NGHAs having protection and assistance<sup>72</sup> mandate. Although, at this point, it should be clear that humanitarian actions (and inaction too!) have, willing or not, a political dimension<sup>73</sup>, is especially in protection activities that the political and the humanitarian spheres interact<sup>74</sup>.

The first section discusses the use of politics as a tool for operational improvements. With this term we refer to the use of a political perspective in the different phases of action's management. Without pretending to be exhaustive, we will focus on analysis of the context and lection learning and how they (should) shape programs and projects. These two phases have been chosen because they have a direct impact on external activities (although it does not mean that, for example, different dynamics of internal organization do not). Not needless to say that analysis of the context and lection learning represent only two of the possible uses of politics in humanitarian actions. What we intend is just to analyse whether and how politics can be a tool.

<sup>62</sup> Forster (2005): «a blurring of the lines between political/military action and humanitarian/development action might thus have severe consequences for the lives and safety of many groups and individuals. Scepticism about the accountability of humanitarian actors if they are no longer setting their own objectives and have become, as it were, «second class citizens» in a broader political framework over which their influence is limited».

<sup>63</sup> Forster (2005).

<sup>64</sup> Marcos, De Currea-Lugo (2001): «MDM France suggests, in application of the article 22 of the UN Chart, the creation of a consultant body, the Humanitarian Commission, in charge of assessing the necessities of the civil population in case of breach of peace, threat to peace, armed

conflict or situation of extreme emergency. Members of the Body would be independent experts elected on the base of their professionalism and integrity».

<sup>65</sup> Serrano, Verdú (2003:63).

<sup>66</sup> Rey Marcos, González Bustelo (2000): «Humanitarian action can not be the only answer, because it is directed to alleviate the consequences of a crisis, not to solve its causes. For that humanitarian action must be complemented by clear and planned political action. But not whatever political action». In this sense NGHAs, trough advocacy can «help» governments and political actors to «find the way». Leonine embargos, mainly endangering the civil population, discriminative interventions on the basis

In the second section we will adopt a different perspective and explore whether improving and increasing social participation should be looked as important political goals for NGHAs. Activities aimed at improving social participation can have a top-down perspective (as in the case of lobbying), or a bottom-up one (as in the case of campaigns of sensitisation). Both will be briefly examined.

Finally, it will be discussed why NGHAs who want to foment «social change»<sup>75</sup> can not set certain activities aside and whether these political goals can qualify for the pursuance of justice, conciliating the humanism and humanitarianism perspectives.

### 1. *Prevention in humanitarian action*

The humanitarian imperative is sometimes compared to the categorical imperative of Immanuel Kant. It is also understood, since the Red Cross articulated it for the first time in 1955, as the ethical duty to prevent and alleviate suffering, to protect life and health and to ensure respect for the human being. But how can NGHAs prevent suffering and remain engaged to the principles of neutrality, impartiality and independence?

In this section we will explore the possibility and the benefit of using a political perspective in context analysis and lection learning as preventive activities. From this point of view politics is a protective and pro-active instrument for operational improvement. Protective in the meaning that makes NGHAs aware of the context (that, as we have seen, is highly politicised); pro-active because it can suggest to NGHAs operative tools to intervene-interfere in different context, preserving humanitarian interests and objectives. As Macrae and Leader have pointed out: «By sleight of hand the coherence called for in the aftermath of events in 1994 has been rewritten such that aid actors are simultaneously blamed for having a negative political impact, while assuming the mantle of diplomats and soldiers. Humanitarian actors thus

need to become more aware not only of the political economy of the contexts in which they work, but of the aid processes of which they themselves are a part»<sup>76</sup>.

#### 1.1. POLITICAL CONTEXT ANALYSIS AS A PREVENTIVE TOOL IN EMERGENCIES<sup>77</sup>

«Bare realities, which have to be faced in order to learn how to do better»<sup>78</sup>

NGHAs should stop thinking in a «all emergency» way<sup>79</sup> so that themselves contribute to the dichotomy action-aid and start consider humanitarian action in a structural manner and «prepare [their] workers for new realities»<sup>80</sup>. I.e.: think politically and act strategically<sup>81</sup>. It means that: context analysis should effectively inform planning and programming of the activities. That emergencies can not be foreseen is an excuse that, since the concept of vulnerability has been developed, can not be used any longer. Context analysis should be as broad and deep as possible, including not only cultural and social aspects, but also political and economic; not only local but also regional, national and international dynamics. Not only gender impact but also transversal vulnerability assessment and coping strategies appraisal. All the possible stakeholders should be analysed, alone and in their combination, in order to be able to better adjust programme and project to different realities, identify possible outcomes, reshape and readapt them. NGHAs should also take into consideration that they are not isolated identities who work alone that each agency has its own mandate which must be taken into account for its repercussions on the NGHAs operational steps and outcomes.

Contemporary conflicts are highly politicised; in this scenario a strategic approach is fundamental and, in this sense, context analysis results useful to protect the humanitarian space. In analysing the context NGHAs should always bear in mind that humanitarian actions have an impact and that while they have to minimize the risk to do harm, they also have to maximize

---

of political interests, unilateral interventions in disregard of International Law and UN limitations on the use of force, are the kind of political commitments that NGHAs shall fight.

<sup>67</sup> Harrell-Bond (1986:17). The author was referring to refugee policies.

<sup>68</sup> Etxeberria.

<sup>69</sup> MacFarlane (2000).

<sup>70</sup> González Martín.

<sup>71</sup> Serrano, Verdú (2003:36).

<sup>72</sup> For a definition of Humanitarian Action and its components, protection and assistance, see Perez de Armiño (2001:1).

<sup>73</sup> González Martín.

<sup>74</sup> Serrano, Verdú (2003:66).

the positive effects of aid<sup>82</sup> (benefit). At the same time, NGHAs should be aware of what is the objective of humanitarian aid and that a limited objective is not an arbitrary restriction but comes from the necessity to preserve principles (cost), which are functional to the scope. So if it is true that humanitarian action must adjust to the reality it is true only to a certain extent.

Some of the most relevant matters to be analysed in conflict scenarios are:

—**On a local level.** NGHAs should take into consideration that not only the emergency but also humanitarian aid itself intervene in and modify the balance of interests involved in a particular context: money, business, relationship, sometimes media coverage and international attention. All these factors must be considerate prior to the action. It means that NGHAs must be aware of the following issues: humanitarian action can be subjected to manipulation, access can be negated or restricted or directed to a particular population as part of a strategy; that military interests can hide behind certain collaboration or, on the opposite, behind certain restrictions. At the same time, humanitarian action can be seen as legitimating a particular political authority. This is especially the case when insurgents or guerrillas do not effectively control part of the territory or lack of social support. Delivery and distribution of aid have to be carefully planned and managed according to the needs but also of the context. The risk is that the principle of proportionality results eroded and aid channelled to support military effort, a particular social, religious or racial group. Needs can also be artificially created, to attract humanitarian action, international attention and media coverage.

Programming the action would mean strike a balance costs-benefit of the action respect to the problems highlighted: NGHAs would then decide to intervene, conscious of the risks or, to the extreme opposite decide to abandon. However, also in this last case NGHAs are not left without choices: between humanitarian action and inaction there are several possible activities that NGHAs can initiate, such as advocacy, education, sensitisation and diffusion of the IHL, negotiations and public shame.

—**On a regional level.** Emergencies can affect more than one state and their impact, such as refugee flows, has to be carefully considerate, especially under the following aspects: massive refugee flows can alter ethnic balances; diminish or alter access to goods, facilities and services thus alimenting tensions between host and refugee population; make difficult to distinguish between combatants and no-combatants; violation of the principle of non-refoulement.

Programming their actions NGHAs could decide for: cooperation with the host government, local institutions and population; intermediate to facilitate an agreement between the state receiving and the one producing refugees; lobby for other states accept to host refugees and for international organization to manage the flow. It is clear that, especially in refugee matter, strategic planning and political analysis of the context are necessities more than options.

#### 1.2. «LECTION LEARNED»: POLITICAL APPROACH AFTER INTERVENTIONS<sup>83</sup>

Critical reviews of implemented activities and approaches in emergencies can be useful tools to avoid to commit again the same wrongs. Lesson learning methodologies have started to be implemented in many NGHAs, and they have been the central theme of ALNAP Review of the humanitarian practice in 2002, although «in face of frequent failure by the humanitarian sector to learn from experience».

After-Action Review Process and sharing of knowledge, networks on humanitarian practices and sources of learning are some of the positive tools the humanitarian sector is developing in this sense (ALNAP refers to them as «examples of a good practice»). However, several surveys of ALNAP highlight that «the humanitarian sector does not currently make adequate distinction between learning and accountability approaches to evaluation, and consequently the contribution of evaluation to learning is limited». That is to say that although NGHAs have recognized the importance of evaluation and self-evaluation and assimilate them as good practices, they are poorly benefiting from them when formulating future programs and activities. This is somewhat concerning, considering that while the evaluation of the activities is required by donors, the use of the findings

<sup>75</sup> Serrano, Verdú (2003:58).

<sup>76</sup> Macrae, Leader (2000:64).

<sup>77</sup> Consideration in this paragraph are drawn mainly from MacFarlane (2000), Serrano, Verdú (2003).

for learning is very political and its absence indicates probable lack of dynamics of internal participation and of legitimacy inside the organization.

On the base of ALNAP's observations about the constrains to learning in NGHAs the following conclusions can be drawn: one of the obstacles to the implementation of lection learning mechanism is usually seen on the difficulty and sometime the resistance to criticism (obviously we refer to constructive criticism) and the limited resources devoted to this activity. At the base of operative constraints can also be mentioned a «lack of clarity in objectives and desired outcomes, responsibilities and relationship between individuals, teams and organizations» limiting the performance and the assessment of the factors contributing to that performance. Also the high rates of staff turnover within ongoing programmes and between programmes make lection learning very difficult to be implemented, especially in the phase of knowledge transfer, and has led some authors to talk about «amateurism and incapacity learned»<sup>84</sup>. At last, but not least, in the whole humanitarian sector cross-organizational learning<sup>85</sup> is poor and certainly not an extended phenomenon.

Another possible interpretation of the difficulties mentioned is that the humanitarian sector lacks of strategic thinking. If programmes are though in terms of short-terms activities and objectives, not influencing one another, it is likely that lection learning mechanisms will have poor impact. NGHAs should therefore focus evaluation activities not only on the project itself but also on the project as a result of a particular organizational structure.

It is interesting to point out that one of the factors that reviews and evaluation activities identify as a key point for successful humanitarian actions is good need assessment. This, like in a virtuous circle, takes us back to context analysis and introduces us to the issues of participation of emergency affected populations and cultural proximity.

<sup>78</sup> Harrell-Bond (1986: ix).

<sup>79</sup> Martinez de Bringas (2001). «We live in a world where the normal condition is inequality: of the 6000 millions people living in our planet 2800 live with less than 2 \$ per day and 1200 with less than 1 \$; the average income of the 20 more richest countries is 37 bigger than that of the 20 more poorest... what does it mean thus humanitarian crisis, being that

## 2. Social participation as a political goal for the NGHAs

Should fomenting social participation be a political goal for NGHAs? What is the connection between social participation and humanitarian action? Our findings, until now have led us to say that, while external political interests should not vitiate the humanitarian space, NGHAs have political interests that can be pursued without compromising their guiding principles and imperative. One of these political interests can be to take a part in the development of «a real political contract between people and the power»<sup>86</sup>. In this line Macrae<sup>87</sup> argues that creating and maintaining a social constituency for humanitarian action «can be a potent force for ensuring that the “right” kind of politics complement humanitarian action», while a «partially informed public opinion can undermine humanitarians». Verdú and Serrano also agree that political participation is intended to seek commitment and accountability from political powers and more capacity of election for the societies, developing what they call «espíritu crítico»<sup>88</sup> and empowerment. Although we have seen that broadening humanitarian action's objectives could reveal detrimental for humanitarian space, is the adherence of the NGHAs to a philosophy of rights, and not to philanthropy, that calls them to «make an impact on politics from their rightful place within it»<sup>89</sup>.

### 2.1. EDUCATION AND SENSITISATION

Different authors and practitioners have highlighted the importance of a «good» communication strategy for NGHAs. For some of them it would imply a Copernican revolution on the way NGOs intend communication. Referring to NGOs' communication strategies, Erro Sala<sup>90</sup> argues that while towards South societies the debate about communication is producing reflections and some «technical» improvements, in the North a change in communication should be accompanied with (and preceded by) a change on the way NGOs approach North societies. With North societies, the Author says, NGOs should start

the “ideology of normality” where we live is itself a constant perpetual crisis?». Translation of the Author.

<sup>80</sup> Hammock, Lautze (2000).

<sup>81</sup> Serrano, Verdú (2003:61).

<sup>82</sup> MacFarlane (2000).

to communicate values; to legitimate themselves among the society and to «inform» the society of the North on how its relation with the South and the dynamics of globalisation are causing more marginalisation and exclusion. Until now, he argues, NGOs have used a commercial strategy to communicate. It entails that the objective of communication has been mainly the search for funding and that a real communicative strategy in the meaning of a social educational communication has been set aside. Indubitably, the problems NGOs are currently facing for funding their activities makes the issue to come up again. Independence from institutional donors is not only desirable but also healthy, especially for American NGOs. It means to invert in communication strategy.

## 2.2. PARTICIPATION OF EMERGENCY AFFECTED POPULATIONS<sup>91</sup>

The new political humanitarianism has made evident that the concept of humanitarian action as a pure act of charity is unbearable. The objectives it proposes are broader. Particularly it insists on the concept of to do no harm and in this sense, It is also thanks to its critics that technical capacities, procedures, logistic and operative tools have been developed and increased and there have been also improvements in the elaboration of a set of common rules for humanitarian practitioners (the SPHERE Project, Project Qualité). Both intents to link, through minimum standards, the provision of humanitarian assistance to fundamental human rights. The scope of the two projects is thus to ameliorate humanitarian performance fixing a set of norms about minimum level of specific services, but while the SPHERE project focuses on technical and quantitative aspects (water, sanitation, nutrition, refuge, shelter, health and so on), the project Qualité has been thought to improve not only technicalities but also, as the same name suggest, the quality of humanitarian activities. For the project Qualité thus, the technicalities

stay behind or, better, side by side policies directed to achieve broader objectives. It particularly insists on the importance to improving and implement mechanisms for the participation of emergency affected population. But while the majority of NGHAs agrees that participation<sup>92</sup> must be encouraged, still most of them are not able to implement participation methodologies and for those who do it, participation takes the form of consultation but rarely of participation in decision-making. The problem is often perception<sup>93</sup>: NGHAs still consider that «the need to respond quickly and the severity of the impact on the local populations [make] it difficult to engage in consultation and/or participation».

While surveys, like those of ALNAP in six selected countries, highlight «a number of benefit associated with participation and consultation of affected populations<sup>94</sup>, it is worthy to mention that participation is not exempt from risks (for the affected populations) and is not always feasible. On the base of what humanitarian agencies should decide whether participation should be implemented and to what extend? Context analysis results useful to take these decisions. Politics again comes to help us. Needless to say that the participation of emergency affected population has also other significances: it is expression of a fundamental right of citizenship and it is a means through which humanitarian agencies can show their respect and cultural sensitiveness for affected population.

## 2.3. ADVOCACY

NGHAs have experienced a great sense of frustration since they have realized that traditional relief commodities, like food, medicine and temporary shelter, can ameliorate suffering but do not pre-empt violence or protect against it. Violence against civilians has dramatically escalated and in contemporary wars

<sup>83</sup> Consideration in this paragraph are drawn mainly from ALNAP Annual Review (2002a).

<sup>84</sup> Tortosa (1998).

<sup>85</sup> With this term we mean a process (instead of a sporadic activity) for exchanging information and transfer knowledge among organisations which could be: part of the same group, such MSF France and Italy; work in the same sector, as for example sanitation; or in the same region or country; or more generally, working in humanitarian action.

<sup>86</sup> Slim (2001).

<sup>87</sup> Macrae, Leader (2000:64).

<sup>88</sup> Serrano, Verdú (2003:56).

<sup>89</sup> Slim (2001).

<sup>90</sup> Erro Sala.

<sup>91</sup> Consideration about the participation of emergency affected population are drawn mainly from ALNAP Global Study (2002b).

<sup>92</sup> According to ALNAP «participation in humanitarian action is understood to be the active involvement of beneficiaries and affected popula-

the number of casualties exceeds combatant's deaths. At the present time it might be erroneous to talk about casualties since civilians have converted in specific targets of warring parties. This has led many agencies to wonder how they can ensure the protection of civilians<sup>95</sup> and that the political and civil rights enshrined in IHL be guaranteed in today's civil wars. Protection has become paramount alongside assistance, even above it on occasion. The problem is that implementing humanitarian protection remains tragically difficult. Given that «does not exist separation between protection (political) and action (humanitarian)» and «protection of emergency affected population is a humanitarian objective»<sup>96</sup>, NGHAs must elaborate ways to implement protection objectives to their action using politics as a tool.

There is a «need for sustained advocacy, to inform the general public in donor and recipient countries regarding humanitarian principles and the need for political actors to respect them. NGOs are in a powerful position to develop such advocacy activities. Such investment requires sustaining a minimum level of independent funding in order to enable effective advocacy with regard to donor government behaviour»<sup>97</sup>.

Advocacy allows NGHAs to directly influence the policy process with the intention of directly benefit the populations we are working with. In order to be included in the negotiation process, NGHAs have to research and collect data at local level, elaborate and translate them into information to be presented in formats that policy makers can understand and use. At the same time NGHAs have to amplify among community leaders, advocates, the public and the media, the result of their research and the proposal they are advocating for.

## Conclusions

Recent political developments, namely the war on terrorism and its resulting conflicts in Iraq and Afghanistan, present a new challenging dimension for NGHAs. Most of the political changes in act are a further expression of the trends we have already

pointed out, such as a progressive politicisation of aid and the fighting of a new kind of wars, some others are partly their consequences, such as the expansion of deliberate targeting of aid workers and civil population for political reasons. The response of the international community (that someone insists to call «humanitarian community») has been a claim for cohesion and integrated efforts. We have also discussed how these political changes in their interconnectedness build a serious threat to the «humanitarian space» of NGHAs and are compelling them to an «existential reflection» about their guiding principles, structures and operational action. We have also suggested a minimum ethical framework for those agencies writhing between their independence and a compelling humanitarian imperative. In fact, although some may argue that Iraq is a one time unique context, experiences from Kosovo and Afghanistan show that this is very likely not the case. Humanitarian context is changed and NGHAs are called to react.

The problem we see, however, is that there is a great division, or better no-cohesion among NGHAs. Political blindness and its successive step, not developing a common stance, are weaknesses that make most NGHAs susceptible to instrumentalisation by political means. It is therefore necessary for NGHAs not only to be politically aware of the context but also politically active (in the meaning we already explained) to try to modify the context (at micro and macro level) in a way that better fit into humanitarian scopes and in order for them to protect the humanitarian space. One of the best way we see to do it is uniting efforts and improving cohesiveness in the defence of the humanitarian space.

Cohesion, although many agencies are very happy with their independence, is of interest for all, and for independent agencies too. Organisations which consider themselves humanitarian can have different identities, mandates and operating principles; some are less political, some are highly dependent on politicised funding. Without blaming these differences, an effort of major importance should be directed toward unified action on the basis of common aims and, above all, common problems. Cooperation is becoming a pressing need: competition from

---

tions in the various phases of the project cycle. Consultation is considered to be one type of participation». ALNAP (2002b:16).

<sup>93</sup> We say perception to highlight the fact that most of the time agencies arrive after coping strategies have already been implemented by local population. The concept of victim, which recently NGOs are reluctant to

use, entail passive qualification while it has been demonstrated, see for example the survey of Harrell-Bond, that victims of emergencies are rarely waiting for help to come. «beneficiaries are not just passive recipients of humanitarian aid, but social actors with insights into their situation and

«for-profit humanitarianism» and military erosion of the humanitarian space call for it. A «minimum ethical framework», as the one we suggested, is to be defined and agreed upon to become a «minimum common denominator». The commitment to safeguard independence and integrity should be formalised and implemented.

In this direction it could be suggested that, the Code of Conduct, that many have signed but less have provided with implementation instruments, be revisited and its adhesion strengthened. Umbrella groups such as InterAction and the Inter-Agency Standing Committee (IASC) or associations to discuss improvements in humanitarian aid, such as the Sphere Project or ALNAP may play a key role in this direction and be the right platform to discuss about and agree on coordinated actions.

The good results obtained with coalition campaigns can be taken as an example to demonstrate the benefit of collaboration among NGHAs and acts incentives to ameliorate cooperation. It is also important to insist that having a strong and aware social constituency is of interest for all agencies. So as collaboration within UN system. An increased competition for funding, personnel and media awareness could be instead an adverse factor, so as an institutional defence of independence within some NGHAs (they should remember however that the independence is functional to the humanitarian imperative and this last is not to be treated as a private property). Talking in economic terms, it has been said that the «demand» side of humanitarian assistance is gaining from the increased competition and the growing diversity on the «supply» side; «therefore the NGOs on the supply side need to unify themselves on fundamental issues to leverage their power of influence and to be able to enforce changes»<sup>98</sup>. It would be advisable for NGHAs to unify their effort also at international level. As we have pointed out, even if some agencies have reacted better, the whole sector is encountering the same problems and working in the same environment. All this suggests that trans-national political action could be the right answer.

A particular point requiring NGHAs to be unified is the articulation (not the articulations) of the concept of neutrality. Particularly in the USA<sup>99</sup>. Especially in this phase of «war on terrorism». Funding in the USA have been openly conditioned to

foreign policy objectives<sup>100</sup> and the media perception of the principle of neutrality contributes to create confusion between passivity and needs oriented humanitarian action. A good communication strategy and a better relation with the media are needed. But, again, concerted actions would best serve these scopes and agreement on a common ethical framework has to exist preliminarily.

Communication has to be improved also with military forces. Their understanding of the importance of the concepts of neutrality and humanitarian space is of vital importance for NGHAs to avoid suspects of being Western policy exporters and to preserve the safety of their personnel.

Finally, it has to be remarked that agencies can be scrupulously neutral in dealing with highly politicised environment while at the same time actively engaged in shaping the context for effective humanitarian action. Politically thinking is one key to avoid NGHAs to be politically dominated. Willingness to observe the ethics behind the humanitarian imperative the other. And now NGHAs can not use the pretext of neutrality to justify that they are «looking the other way»<sup>101</sup>.

## Bibliography

- ALNAP Annual Review (2002): *Improving performance through improved learning*, April 2002 [available at [http://www.alnap.org/AR2002/AR2002\\_fulltext.pdf](http://www.alnap.org/AR2002/AR2002_fulltext.pdf)].
- ALNAP (2002): *Global Study on consultation with and participation by beneficiaries and affected populations in the process of planning, managing, monitoring and evaluating humanitarian action*, June 2002 [available at <http://www.globalstudyparticipation.org/english/tor.htm>].
- Anderson, M. B. (1999): *Do no harm. How can aid can support peace-or war*, Lynne Rienner Publishers, Inc, Boulder Colorado.
- Butros Ghali (1992), *An Agenda for Peace, Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*, Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992, [Available at <http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html>]
- Charny, J. R. (2004): «Upholding Humanitarian Principles in an Effective Integrated Response», in *Ethics & International Affairs* 18, n.º 2.
- De Torrenté, N. (2004): *Humanitarianism Sacrificed: Integration's False Promise*, *Ethics & International Affairs* 18, no. 2 [available at <http://www.carnegiecouncil.org/media/EIA18-2deTorrente.pdf>].

competencies, energy and ideas that can be harnessed to improve their circumstances». ALNAP (2002b).

<sup>94</sup> In particular «action are more responsive, appropriate and effective in addressing affected people's priority need», ALNAP (2002b:18).

- Donini, A. (2004): document prepared in consultation with Peter Walker and Larry Minear summarizing a round of consultations organized by the Feinstein International Famine Center and others on the implications of Iraq and other recent crises for the future of humanitarian action [available at <http://famine.tufts.edu/pdf/Humanitarian.mapping.final.report.jan14.pdf>].
- Duffield, M. (2004): *Las nuevas guerras en el mundo global. La convergencia entre desarrollo y seguridad*, Los libros de la Catarata, Madrid.
- Erro Sala, J.: *Pensar la comunicación o revisar el modelo de organizaciones no gubernamentales para el desarrollo?* Document photocopied.
- Etxeberria, X.: «ONGD de presión política», in *Las ONGs como nuevos actores políticos*, Debates Jurídicos-Eztabaída Juridikoak.
- Forster, J. (2005): *An ICRC perspective on integrated missions*. A speech delivered in Oslo by the ICRC's Vice-President Jacques Forster at an event hosted by the Norwegian Ministry of Foreign Affairs & the Norwegian Institute of International Affairs. Conference on Integrated Missions, Oslo, 30-31 May 2005 [available at <http://www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/twplst88/4FE6287CC4A3BD61C125702000451E15>].
- González Martín, M.: «ONGs: la apolitividad imposible, Las ONGs como nuevos actores políticos», in *Debates Jurídicos-Eztabaída Juridikoak*.
- Hammock, J. and Lautze, S. (2000): «Relief Groups Must Prepare Workers for New Realities», in *Chronicle of Philanthropy*, February 10, 2000 [available at <http://famine.tufts.edu/research/papers/publications.html>].
- Harrell-Bond, B.E. (1986): *Imposing Aid: Emergency Assistance to Refugees*, Oxford University Press.
- Henghuber, H.(2004): *The Humanitarian space in peril: How do recent political developments challenge the work of International Relief NGOs?* [available at <http://fletcher.tufts.edu/research/2004/Henghuber-Heinz.pdf>]
- Huntington, S.(1996): *The clash of civilizations and the remaking of the world order*, Simon & Schuster, New York.
- Keen, D. (1998): *The Economic Functions of Violence in Civil Wars*, Adelphi Paper n.º 320, London.
- Le Billon, P. (2000): «The Political Economy of War: What Relief Agencies Need to Know», in *Network Paper*, n.º 33, Humanitarian Practice Network, Overseas Development Institute, London, [available at <http://www.odi.org.uk/hpn/PUBS/net-ab33.html>];
- , (2001): «The Political Economy of War: an Annotated Bibliography», in *HPG Report*, Humanitarian Policy Group, Overseas Development Institute, London, [available at <http://www.odi.org.uk/hpg/papers/hpgreport1.pdf>].
- MacFarlane, S. N. (2000): «Politics and Humanitarian Action», in *Occasional Paper*, n.º 41 Providence, Watson JR. Institute of International Studies and the United Nations, [available at <http://www.watsoninstitute.org/pub/OP41.pdf>].
- Macrae, J. (2004): *Understanding Integration from Rwanda to Iraq*, Ethics & International Affairs 18, n.º 2, [available at [www.carnegiecouncil.org/media/EIA18-2Macrae.pdf](http://www.carnegiecouncil.org/media/EIA18-2Macrae.pdf)].
- Macrae, J. and Leader, N.(2000): «Shifting Sands: The search for coherence between political and humanitarian action», in *HPG Report*, N.º 8, Overseas Development Institute, London.
- Martinez de Bringas, A. (2001): *Globalización y Derechos Humanos*, Cuadernos Deusto de Derechos Humanos, núm. 15.
- Minear, L. (2004): *Informing the Integration Debate with Recent Experience*, Ethics & International Affairs 18, n.º 2, [available at <http://www.carnegiecouncil.org/media/EIA18-2Minear.pdf>].
- Minear, L., and Weiss, T. (1993): *Humanitarian Action in Times of War: A Handbook for Practitioners*, Humanitarianism and War Project, Boulder, London.
- Osorio, T., Aguirre, M. and Nuñez, J.(2001): *Estados frágiles, ruptura de equilibrios y exclusión*, Cuadernos para el Debate n.º1, MSF, Barcelona
- Perez de Armiño, K. (2002): «El debate sobre la vinculación emergencia-desarrollo en el marco del nuevo humanitarismo», in *Trabajos de la CONGDE*, n.º 13, Madrid, 2002;
- , (2001), *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, HEGOA, Universidad País Vasco, Icaria.
- Raich, J.(2002): *Ethical evolution of the humanitarian idea*, Cuadernos para el debate n.º 18, MSF, Barcelona.
- Rey Marcos, F. y De Currea-Lugo, V. (2001): *Estado actual del debate y de la práctica humanitaria*, Cuadernos para el Debate, n.º 11, Barcelona, MSF.
- Rey Marcos, F. and Gonzalez-Bustelo, M. (2000): «Las crisis humanitarias del nuevo siglo: aprender de la experiencia», in *Anuario CIP*, 2000, Icaria, Barcelona.
- Roberts, A.(1996): *Humanitarian Action in War: Aid, Protection and Impartiality in a Policy Vacuum*, Adelphi Paper n.º 305, Oxford University Press, Oxford.
- Serrano, J. and Verdú, A. (2003): *La dimensión política de la Acción Humanitaria*, Cuadernos para el debate, n.º 19, MSF, Barcelona.
- Slim, H. (1997): *International Humanitarianism's Engagement with Civil War in the 1990s: a glance at evolving practice and theory*, A Briefing Paper For Actionaid UKCentre for Development and Emergency Practice (CENDEP), Oxford Brookes University [available at <http://www.jha.ac/articles/a033.htm>];
- , (2001): *Not Philanthropy but Right. Rights-Based Humanitarianism and the proper Politicisation of Humanitarian Philosophy*, Oxford Brookes University, [available at <http://fletcher.tufts.edu/humansecurity/con2/ws1/slim-rights.pdf>];
- , (2002): «By What Authority? Legitimacy and Accountability of Non-Governmental Organizations», in *Journal of Humanitarian Assistance* [available at <http://jha.ac/articles/a082.htm>].
- Sogge, D. (Ed.) (1998): *Compasión y cálculo. Un análisis crítico de la cooperación no gubernamental al desarrollo*, ed. Icaria, Barcelona.
- Tortosa, J. M. (1998): «Motivaciones legítimas, propuestas honestas, contextos tozudos», in David Sogge (ed): *Compasión y Cálculo, Un análisis crítico de la cooperación no gubernamental al desarrollo*, Icaria, Barcelona.
- Weiss, T. G.(2004) [1999]: *Military-Civilian Interactions. Intervening in Humanitarian Crises*, New Millennium Book in International Studies, Rowman & Littlefield Publishers.
- Weiss, T. G. and Collins, C. (2000) [1996]: *Humanitarian Challenges and Intervention*, Dilemmas In World Politics, Westview Press.



# International dispute settlement in Africa: Dispute Settlement and Conflict Resolution under the Organization of African Unity, the African Union, and African Traditional Practices: A Critical Assessment<sup>1</sup>

Aranzazu Pagoaga Ruiz de la Illa<sup>2</sup>

## Introduccion

### 1. *Problem Statement*

International conflicts and disputes of different kind and intensity have plagued Africa over the last decades. The existence of such conflicts has been one of the most important factors impairing the development of the continent. First the Organization of African Unity (hereinafter OAU) and later the African Union (hereinafter AU) have created mechanisms for the settlement of disputes. Which were the shortcomings of the dispute settlement mechanisms created under the OAU and its successor, the AU? Can traditional dispute settlement and conflict management somehow contribute to the improvement of modern mechanisms under the African Union?

### 2. *Approach*

This essay examines both the OAU and AU mechanisms, compares them and assess their adequacy for the settlement of African disputes. Once these shortcomings are identified, this dissertation looks into the common characteristics of traditional dispute settlement and conflict management to discuss whether

they can somehow contribute to the improvement of modern institutional mechanisms.

### 3. *Terminology and Delimitation*

This dissertation addresses dispute settlement mechanisms for the resolution of international disputes within the African regional system. In order to avoid confusion, it is necessary to make two *a priori* clarifications of the terms «dispute» and «international». First of all, this study will frequently use the terms «conflict» and «dispute». As such, it is necessary to clarify what, if any, difference is implied in these terms and establish whether they can be used interchangeably. Secondly, having said that focus will be on «international» dispute settlement, it is important to explain the criteria deciding whether a dispute is considered «international».

#### 3.1. DISPUTE OR CONFLICT

Etymologically, «conflict» is defined as «*state of opposition or hostilities; fight or struggle; the clashing of opposed principles; the opposition of incompatible wishes or needs in a person; clash; be incompatible; struggle or contend*»<sup>3</sup>, and «dispute» is

---

<sup>1</sup> Thesis written in the framework of the Masters of Law in Public International Law at the University of Oslo, Norway in 2004.

<sup>2</sup> Aranzazu Pagoaga Ruiz de la Illa, Master in Public International Law, is currently working as Research Fellow for the Parliamentary Assembly of

the Organization for Security and Co-operation in Europe. She obtained her Law Degree from Deusto University in 2003.

<sup>3</sup> *The Concise Oxford Dictionary of Current English*, Oxford University Press 1990.

given the significance of «*debate, argue; quarrel; discuss, esp. heatedly; question the truth or correctness or validity of a statement, alleged fact, etc; contend for; strive to win, controversy; a debate or disagreement*»<sup>4</sup>. While both words describe a discrepancy, the main difference between them is the element of further seriousness or aggravation that «*conflict*» involves, generally interpreted as the use of violence by one or more of the parties.

From the political-science perspective, elements other than violence are often taken into account when defining what conflict is. This is for example the position of Johan Galtung, who introduced the element of socio-cultural violence in the study of the components of conflicts.<sup>5</sup> According to him, conflicts have three necessary components. The first is an incompatibility of interests. The second element is negative attitudes in the form of perceptions or stereotypes about others. The third element would be the existence of coercive or threatening behaviours.

Examined now from a legal perspective, according to Collier and Lowe, «*conflict*» is more related to a general state of hostility between the parties, and the term «*dispute*» signifies a specific disagreement relating to a question of rights or interests in which the parties proceed by way of claims, counter-claims, denials and so on.<sup>6</sup> They argue that «*conflicts are often unfocused, and particular disputes arising from them are often perceived to be as much the result as the cause of the conflict. Conflicts can rarely, if ever be resolved by the settling of the particular disputes which appear to constitute them: the feelings of hostility almost inevitably survive the settlement of disputes.*»<sup>7</sup>

Therefore, dispute settlement could be defined as the procedure to handle concrete disputes, while conflict management or resolution will be the adequate way of referring to the resolution of conflicts. This means that, while dispute settlement mechanisms tackle particular disputes, conflict resolution would be understood as the set of initiatives primarily aiming to stop the acts of hostility, and achieve a durable peace between the parties. In addition, the explanation of Collier and Lowe indicates a difference between solutions *a priori* and *ex-post*. Thus, while

dispute settlement attempts to resolve a disagreement before it escalates to violence, conflict resolution comprises the different actions primarily aiming at ending violence once attempts to settle the dispute peacefully had failed.

While acknowledging the theoretical distinction explained by Collier and Lowe, I consider that, from the practical perspective of the application of dispute settlement techniques the difference is virtually irrelevant. Dispute settlement mechanisms such as negotiation, conciliation, mediation or good offices are also used as conflict resolution techniques. Conflict resolution merely adds a new set of tools, such as peacekeeping forces or humanitarian intervention, to the toolbox used in dispute settlement. This study addresses both the settlement of disputes before conflict occurs, and the settlement of conflicts themselves by the application of dispute settlement mechanisms, thus excluding further tools as described above from its scope. Most of the literature referenced in this thesis adopts this same approach.

### 3.2. INTERNATIONAL DISPUTES

When delimiting the internationality of disputes, it is necessary to recognize that an international dispute can be more complex than a disagreement between two or more States regarding interests of their concern. This complexity derives from two different sources.

One element of complexity stems from the existence of different subjects of international law.<sup>8</sup> Disputes do not only exist between States. While States and insurgents remain as traditional subjects of international law, other entities, such as International Organizations, individuals, and national liberation movements, are increasingly gaining the same status. This paper will focus on disputes between States.

The second element to determine is whether an intra-state dispute or conflict can be considered international. In order to establish this it is necessary to examine its substance and its repercussions beyond the boundaries of the State. Vogt explains

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> Johan Galtung, «Violence, peace and peace research», *Journal of peace research*, Vol. 6, No. 3, 1969.

<sup>6</sup> Collier, John & Lowe, Vaughan, *The Settlement of Disputes in International Law*, Oxford University Press, 1999.

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> See generally Cassese, Antonio, *International Law*, Oxford University Press, 1999.

that «as seen from the prevailing conflict situation on the continent (...) the causes and scope of recent or current wars in Africa reveal that the once strict dichotomy between internal and international conflict no longer exists. While conflicts may have internal origins, they often do take on regional and international characteristics and dimensions, be it through the direct involvement of neighbouring countries in a conflict (like for example in the Democratic Republic of Congo conflict), neighbouring countries suffering the consequences (like in the case of the massive flows from the Rwanda conflict into Tanzania and the DRC and those from Sierra Leone and Liberia into Guinea), or the international concern generated by massive loss of life and human rights abuses generated by these conflicts.»<sup>9</sup>

This thesis applies this criterion broadly when considering the «internationality» of disputes and conflicts. A good example of an «internationalized» conflict is the ongoing war in Sudan. As this dissertation is being written, the conflict in Darfur escalated with the loss of an estimated 70.000 lives. Attacks against civilians have been incessant, and the humanitarian situation continues to deteriorate. Moreover, thousands of refugees have sought protection in neighbouring Chad.<sup>10</sup> Although the conflict develops within the border of one State, the violations of human rights make it a concern of the whole international community. The refugees already pose a problem to Chad, and the mere existence of such serious conflict threatens the stability of the region, becoming a concern of Africa as a whole.

#### 4. Conflict in Africa

In this section, I will examine the most common roots of African conflicts and give an overview of the «types» of conflicts in Africa according to their sources. Knowing the type of conflicts that a dispute settlement system most frequently tackles, contributes to the evaluation of the adequacy of such system.

Conflicts have had devastating consequences for the development of the African continent. In 1993, African Heads of State and Government agreed on the following statement: «No single factor has contributed more to the present socio-economic problems in the Continent than the scourge of conflicts in and among our countries. They have brought about death and human suffering, engendered hate and divided nations and families. Conflicts have forced millions of our people into a drifting life as refugees and displaced persons, deprived of their means of livelihood, human dignity and hope. Conflicts have gobbed-up scarce resources and, and undermined the ability of our countries to address the many compelling needs of our people.»<sup>11</sup>

In its 1998 report «*The causes of conflict and the promotion of durable peace and sustainable development in Africa*», UN Secretary General Kofi Annan pointed out five main sources of conflict in Africa: historical legacies; internal factors; external factors; economic motives; and particular situations.

The first of these sources, historical legacies, refers to the colonial heritage and the impact of the Cold War in Africa. First, the colonial Powers divided Africa into new territorial and administrative units. This led to the arbitrary partition of African Kingdoms, States and communities, and the imposition of artificial ethnic mixtures. In addition, infrastructure and commercial relations instituted by the colonial powers were not designed for the benefit of the indigenous economy, but for the advantage of the metropolitan country. In addition, Annan explains how undemocratic and oppressive regimes were supported and sustained by the competing superpowers during the Cold War. After its end, Africa was suddenly left to fend for itself, destabilizing countries and generating conflicts.<sup>12</sup>

Internal factors constitute the second source of conflicts indicated in Annan's report. The Secretary General points out that «*the nature of political power in many African States, together*

<sup>9</sup> Muyangwa, M and Vogt, A, *An Assessment of the OAU Mechanism for Conflict Prevention, Management and Resolution 1993-2000*. International Peace Academy, 2002, p. 26.

<sup>10</sup> See reports and updated information at <http://www.hrw.org/doc?t=africa&c=sudan> and <http://www.amnestyusa.org/countries/sudan/summary.do>.

<sup>11</sup> AHG/DECL.3 (XXIX) Declaration of the Assembly of Heads of State and Government on the establishment within the OAU of a mechanism for conflict prevention, management and resolution, para. 9.

<sup>12</sup> Secretary General's Report on the Causes of Conflict and the Promotion of Durable Peace and Sustainable Development in Africa, Report of the Secretary General, A/52/871-S/1998/318, para. 8-11 (available at <http://www.un.org/ecosocdev/geninfo/afrec/sreport/>).

with the real and perceived consequences of capturing and maintaining power, is a key source of conflict across the continent.»<sup>13</sup> Insufficient accountability of leaders, lack of transparency, inadequate checks and balances, non-adherence to the rule of law, absence of peaceful means of leadership change and lack of respect for human rights, are all elements making political control become excessively important. In addition, in Africa, the State is the major provider of employment and political parties are largely either regionally or ethnically based. Secretary General Koffi Annan explains how, in such circumstances, «the multi-ethnic character of most African States makes conflict even more likely, leading to an often violent politicization of ethnicity. In extreme cases, rival communities may perceive that their security, perhaps their very survival, can be ensured only through control of State power. Conflict in such cases becomes virtually inevitable.»<sup>14</sup>

In third place, the report places external factors. This source of conflict comprises two situations; the intervention from non-African powers in African States and the intervention among African States. In the first case, this intervention has often been motivated by the interest of foreign powers in the exploitation of African natural resources. The second case refers to conflicts that have been aggravated by the support and instigation of other African States, which were interested on a certain outcome of the conflict.<sup>15</sup>

Economic motives are listed by the Secretary General as the fourth source of conflict. The report states: «Despite the devastation that armed conflicts bring, there are many who profit from chaos and lack of accountability, and who may have little or no interest in stopping a conflict and much interest in prolonging it. Very high on the list of those who profit from conflict in Africa are international arms merchants.»<sup>16</sup> Another example provided in the report is the traffic of diamonds and other valuable raw materials, whose control has been a constant root of clashes in places such as Liberia and Angola.<sup>17</sup>

Finally, Annan considers other sources of conflict especially important in certain regions. The report mentions a few examples, such as the competition for land and water in densely populated areas in Central Africa, or the tensions between strongly opposing visions of society and the State in North Africa.<sup>18</sup>

These being the most common roots of conflicts, the types of conflicts that they have led to have been grouped by Mwenti Munya into seven categories: inter-state conflicts arising from the colonial legacy of artificial borders; conflicts emanating from colonial State succession; conflicts involving illegitimate and racist regimes resulting from delayed decolonization; internal conflicts resulting from secessionist movements; internal conflicts resulting from challenges to the legitimacy of the authority in power; conflicts involving external intervention; and conflicts with strong religious or ethnic underpinnings.<sup>19</sup>

## I. Dispute Settlement under the Organization of African Unity

### 1. The Creation of the OAU and its Charter

In order to better understand the substantive issues of the Organization of African Unity it is important to start by mentioning the context in which its Charter was adopted. Following the achievement of independence by the African States in the 1950's and 1960's, African leaders voiced calls for unity. Those leaders agreed on the need for a pan-African body and unity as necessary elements for the eradication of colonialism and for the continent's economic and political development. While the African representatives concurred concerning some objectives of the organization, that is; decolonization of Africa, elimination of racial discrimination and apartheid, the furtherance of international peace and security, and an emphasis on the economic cooperation between African States<sup>20</sup>, significant differences emerged

<sup>13</sup> *Ibid.* at par.12.

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> *Ibid.* at par. 13.

<sup>16</sup> *Ibid.* at par. 14.

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> *Ibid.* at par. 15.

<sup>19</sup> Munya, P. Mwenti, «The Organization of African Unity and its Role in Regional Conflict Resolution and Dispute Settlement», in *Boston College Third World Journal*, 1999, p. 555.

<sup>20</sup> J. Bowen, «Power and Authority in the African context: Why Somalia did not have to starve - The Organization of African Unity (OAU) as an example of the constitutive process». *National Black Law Journal*, Fall 1995, p. 97.

when it came to determining the type and level of unity that the future organization should embody.<sup>21</sup> The divergent opinions mainly collided while debating whether the union should become a cooperation-based or integration oriented organization. The underlying issue of this debate was the fact that the formal independence of the ex-colonies did not mean a complete rupture of political and economic ties. In fact, it is possible to argue that these ties were even stronger than the ones among African States. As a result, some countries advocated a total rupture with the colonial powers, while others supported a more moderate project of transitional change.

This discussion had direct impact on core substantive issues, such as the functions of the organization, the principles governing its actions and the capacities that it would enjoy regarding decision-making and the enforcement of decisions upon State members. All of those will be decisive aspects with far-reaching repercussions regarding the dispute settlement competences of the organization.

There were three major groups involved in the discussions preceding the formation of the OAU.<sup>22</sup> The first group was the so-called Casablanca Group (composed of Ghana, Guinea, Libya, Mali, Morocco, The United Arab Republic and the Algerian Provisional Government) supporting political and economic unity among the African States and seeking to rapidly discontinue the dependency on the colonial powers. A milder position was held by the Monrovia group (composed of Liberia, Somalia, Togo, Nigeria, Ethiopia, Sierra Leone, and Tunisia) which advocated a gradual union. The third and most conservative position was held by the Brazzaville group (consisting on former French colonies), which encompassed some members of the Monrovia Group, defending the continuance of the relationship with the French colonial power and in favour of an African Unity with limited functions.<sup>23</sup>

Regarding the outcome, there are different analyses of which were the prevailing views. On the one hand, some<sup>24</sup> consider that the OAU was designed as a compromise between

the different factions and therefore the obligations reflected in the Charter are rather «moral» than legal. On the other hand, Muyangwa and Vogt present a more pessimist view and state that the groups defending the prevalence of national sovereignty and a weak union finally imposed their position. They affirm; «*the Charter of the new organization revealed that those advocating the supremacy of national sovereignty had won the day. African countries had chosen to create an organization based on political and economic cooperation rather than on supranationalism*»<sup>25</sup>.

## 2. Dispute Settlement in the OAU Charter

In this section, I will describe the substantive and institutional aspects of the organization created by the OAU Charter. In order to make a critical assessment of the dispute settlement system created within the OAU, it is necessary to indicate how the OAU was configured as an organization. Therefore, we will examine which purposes and principles guided the OAU, what kind of obligations member States undertook and which organs were established.

### 2.1. PURPOSES AND PRINCIPLES

According to article II of the OAU Charter, the OAU endeavours to promote the unity and solidarity of the African States; coordinate and intensify their cooperation and efforts to achieve a better life for the peoples of Africa; defend their sovereignty, their territorial integrity and independence: eradicate all forms of colonialism from Africa; and promote international cooperation, having due regard to the Charter of the United Nations and the Universal Declarations of Human Rights.<sup>26</sup>

Article III contains, together with the Preamble, the guiding principles of the OAU that States undertake to observe. Those are; the sovereign equality of all member States; non-interference in the internal affairs of States, respect for the sovereign

<sup>21</sup> Muyangwa and Vogt (2002) at 4-5.

<sup>22</sup> It is complicated to clearly identify the groups involved in the debate. While some identify only two groups, Casablanca and Monrovia, others add a third one, Brazzaville, and still some researchers identify a fourth one, the Pan-African Freedom Movement of Eastern, Central and Southern Africa.

<sup>23</sup> Bowen (1995) at 95-96

<sup>24</sup> Munya (1999) at 542

<sup>25</sup> Muyangwa and Vogt (2002) at 5

<sup>26</sup> Charter of the Organization of African Unity (hereinafter OAU Charter), reprinted in *Basic Documents of African Regional Organizations*, (Louis B. Sohn ed., 1971) art. II.

and territorial integrity of each State and for its inalienable right to independent existence; peaceful settlement of disputes by negotiation, mediation, conciliation or arbitration; unreserved condemnation, in all its forms, of political assassination as well as of subversive activities on the part of neighbouring States or any other States; absolute dedication to the total emancipation of the African territories which are still dependent; and affirmation of a policy of non-alignment with regard to all blocs.<sup>27</sup>

These principles can be grouped into three categories, based on their teleological and philosophical foundations. The first category encompasses those principles aimed at safeguarding the sovereignty and territorial integrity of member States. The principles belonging to this category are; sovereign equality, non-interference, respect for the territorial integrity of each State and for its inalienable right to independent existence and the peaceful settlement of disputes. The second category comprises principles which are aimed at the decolonization and emancipation of territories under the oppression of colonialism. Principle VI belongs to this category as it proclaims «absolute dedication to the total emancipation of the African territories which are still dependent». Principle VII; «affirmation of a policy of non-alignment with regard to all blocks», constitutes by itself the third category; principles which attempt to create a uniform policy of neutrality in foreign policy issues. Finally, Principle V, condemning political assassination and subversive activities, can either be regarded as a principle seeking to safeguard the sovereignty and territorial integrity of member States, or constitute the independent category; «measures trying to protect and perpetuate the elites holding the power within member States».<sup>28</sup>

## 2.2. RIGHTS AND OBLIGATIONS OF THE OAU MEMBER STATES

According to the OAU Charter, all member States shall enjoy equal rights and equal duties. The obligation adopted by member States is to «pledge themselves to observe scrupulously the principles enumerated in Article III»<sup>29</sup>. This duty constitutes an obligation of result. Rather than imposing specific conducts on the member

States, the Charter establishes that member States' actions shall be in accordance with the principles.

Consequently, it can be stated that, by becoming members of the OAU Charter, member States undertake the obligation of settling their disputes peacefully by negotiation, mediation, conciliation or arbitration. However, the OAU Charter solely compelled States to achieve a peaceful settlement, without obliging them to submit the dispute to the Commission of Mediation, Conciliation and Arbitration (organ created by the OAU for the settling of inter-states disputes).

Bowen opines that, considering that the principles States undertook to respect were not commonly accepted rules in the continent prior to their inclusion in the Charter, the commitment for their respect was a major accomplishment.<sup>30</sup>

## 2.3. ORGANS OF THE OAU

The OAU Charter formed four institutions to carry out its mandate: The Assembly of Heads of State and Government, the Council of Ministers, the General Secretariat and the Commission of Mediation, Conciliation and Arbitration.<sup>31</sup>

### 2.3.1. The Assembly of Heads of State and Government

Among the four organs, the Assembly was the supreme one<sup>32</sup>, consisting of Heads of State and Government. It met at least once a year, and —at the request of any member and upon the approval of two-thirds of the member States— it could also meet in extraordinary sessions.<sup>33</sup> Its resolutions were adopted by a two-thirds majority of the members except in the case of procedural questions, which were decided by simple majority. The quorum was two-thirds of the total members.<sup>34</sup>

The mandate of the Assembly was to discuss matters of common concern to Africa with the view of coordinating and harmonizing the general policy of the Organization.<sup>35</sup> The Assembly could discuss any matter, including disputes among

<sup>27</sup> OAU Charter art. III.

<sup>28</sup> Munya (1999) at 544-545.

<sup>29</sup> OAU Charter art. V.

<sup>30</sup> Bowen (1995) at 101.

<sup>31</sup> OAU Charter art. VII.

<sup>32</sup> OAU Charter art. VIII.

<sup>33</sup> OAU Charter art. XI.

<sup>34</sup> OAU Charter art. X.

<sup>35</sup> *Ibid.*

States or situations that endangered peace and security in the continent, and adopt resolutions and decisions. However, its capacity of coordination and harmonization was restricted to the OAU's own policy. Because of the principle of unrestricted sovereignty, the Assembly could not coordinate or harmonize domestic policies of the member States.

The Assembly also enjoyed a supervisory power to review the performance of other organs and specialized agencies and the capacity of interpreting the Charter.<sup>36</sup> This implied entrusting the Assembly with judicial competence.<sup>37</sup>

Although the Assembly could adopt resolutions by two-thirds majority, those were not binding on States. Consequently, «realizing that action could not be imposed on the member States, efforts were increasingly made to draft resolutions that satisfied all of them or at least were not strongly objected by any».<sup>38</sup> This made more likely that the Assembly's decisions were followed by the member States.

Woronoff considers that «*The fact that the Charter did not make the Assembly's resolutions binding (...) left the supreme organ in a difficult position.*»<sup>39</sup> Although the Assembly could discuss any conflict and adopt resolutions proposing plans of settlement, these decisions of the Assembly could not be enforced by the OAU. Therefore, the implementation of the Assembly's decisions was dependent on the political will of the States. For this reason, highly controversial issues were often avoided and resolutions were in practice adopted by unanimity. Due to the lack of enforcement powers, the broadest possible consensus was sought.<sup>40</sup>

### 2.3.2. The Council of Ministers

The Council of Ministers was composed of ministers designated by member States. The Council of Ministers met twice a year, although the Charter provided the possibility of calling

extraordinary sessions.<sup>41</sup> The role of the Council consisted on preparing conferences to the Assembly, implementing its decisions, and coordinating the inter-African cooperation in accordance with the instructions of the Assembly<sup>42</sup>. The Council of Ministers adopted its decisions by simple majority, two-thirds being again the necessary quorum.

In relation to dispute settlement, the Council of Ministers exercised in practice certain functions which were not attributed by the Charter. The Assembly entrusted it with almost all questions of decolonization, non-alignment and the peaceful settlement of disputes. Therefore, it became «*a sort of specialized commission on political questions*».<sup>43</sup> According to Woronoff «*During the formative period of the OAU the CoM took the initiative and met often to deal with critical issues. During the first year the Council met three times in ordinary session, but also twice in an emergency to deal with the Algero-Moroccan border dispute, in the disputes between Somalia and its neighbours and the mutinies in Tanganyika.*»<sup>44</sup> In case of the conflict confronting Somalia against Kenya and Ethiopia the Council of Ministers held an extraordinary meeting in 1964. However, for reasons related to the principle of territorial integrity examined below, it refused to go into the merits of the dispute and concentrated on reducing tension.<sup>45</sup>

In addition, the Council could also play a role in dispute settlement when a case was transferred by the Commission of Mediation, Conciliation and Arbitration, following the refusal of a disputant to submit to its jurisdiction.<sup>46</sup> While the Council could not adopt any binding decision or force the parties neither to submit their dispute to the Commission nor to accept any other means of settlement, the fact that the case would be referred to it implied that the Council was entitled to play a role discussing and mediating in inter-state disputes.

Furthermore, the Council of Ministers could also participate in dispute settlement through the preparation of Assembly summits,

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> OAU Charter art. XXVII.

<sup>38</sup> Woronoff, Jon, *Organizing African Unity*, The Scarecrow Press, 1970, p. 161.

<sup>39</sup> Woronoff (1970) at 160.

<sup>40</sup> Woronoff (1970) at 161.

<sup>41</sup> OAU Charter art. XII.

<sup>42</sup> OAU Charter art. XIII.

<sup>43</sup> Woronoff (1970) at 165.

<sup>44</sup> *Ibid.*

<sup>45</sup> K. van Walraven, *Dreams of Power. The Role of the Organization of African Unity in the Politics of Africa 1963-1993*. African Studies Research Centre, 1999, p. 288.

<sup>46</sup> Protocol of the Commission of Mediation Conciliation and Arbitration (hereinafter CMCA Protocol), reprinted in *Basic Documents African Regional Organizations* (Louis B. Sohn ed., 1971) pp. 69-76 art. XIII.

its flexible agenda and its power to establish ad hoc committees with which to form groups of mediators.<sup>47</sup>

### 2.3.3. The Secretariat

The Secretariat functions were merely administrative, and had no potential impact on dispute settlement. At the time of drafting the Charter, the main concern was whether the Secretary General was to play either a political or an administrative role. Some members<sup>48</sup> regarded the role assumed by the United Nations Secretary General, Dag Hammarskjöld, as a dangerous precedent.<sup>49</sup> The OAU Charter did not entrust any political functions to the Secretary General.<sup>50</sup> The role of the Secretary General was enhanced during the 1990's, as it is explained below, enabling him to play a more relevant role in dispute settlement.

### 2.3.4. The Commission of Mediation, Conciliation and Arbitration

The Commission was the organ created by the OAU for the settlement of inter-state disputes. Article XIX of the OAU Charter provides for the creation of the Commission, establishing that the detailed regulation of this Commission would be defined in a separate Protocol. The Protocol defining the constitution and powers of the Commission was adopted in Cairo, Egypt, on July 196 and became integral part of the Charter.<sup>51</sup> The Protocol consists of six parts and provides in elaborate detail the modes, procedures and types of disputes to be submitted for settlement. According to the Protocol, States could choose three alternative modes of dispute settlement: mediation, conciliation and arbitration. These methods constitute traditional types of dispute settlement in international law and their significance did not differ here.<sup>52</sup>

Articles XIII(2), XIV and XX of the Protocol established that the jurisdiction of the Commission was not compulsory but

dependent upon the consent of the parties.<sup>53</sup> This is because, although States undertook the obligation to settle their disputes through peaceful means, it was not determined that this settlement should be made through the Commission. In many cases, States could prefer direct negotiations or good offices through another State or the OAU itself. The jurisdiction of the Commission was restricted to disputes between States.

A dispute could be jointly referred to the Commission by the parties concerned, by a single party to the dispute, the Council of Ministers or by the Assembly.<sup>54</sup> When a dispute was referred to the Commission, and one or more parties refused to submit to its jurisdiction, the Commission could refer the matter to the Council of Ministers for consideration. It is not clear what happened after referral to the Council, but the Charter seems to indicate that the Council could make a recommendation to be submitted to the Assembly for further approval.<sup>55</sup> However, still if the Assembly passed a resolution this one would merely have recommendatory value.

In addition, the Commission had no jurisdiction to be seized with a conflict between a State and the Organization, interpret the Charter of the OAU, or serve as advisory body for the OAU.<sup>56</sup>

The Commission was composed of 21 members appointed by the OAU's Assembly of Heads of State and Government from a list provided by the Secretary-General, of names of persons of recognized professional qualifications (what does not necessarily imply legal training) who were previously nominated by the States. States could nominate two candidates but just one could be finally elected as it was forbidden to include more than one member from a member State in the Commission.<sup>57</sup> The mediators, conciliators etc to act in a particular case could only be chosen from among the members of the Commission.<sup>58</sup> States

<sup>47</sup> Van Walraven (1999) at 276.

<sup>48</sup> The members of the Brazzaville group were especially contrary to the idea of a strong political Secretary-General who could «water down» the moderate consensus-oriented spirit of the Charter through his independent actions.

<sup>49</sup> Bowen (1995) at 103.

<sup>50</sup> OAU Charter art. XVIII.

<sup>51</sup> OAU Charter art. XIX.

<sup>52</sup> Munya (1999) at 549. For an overview of the different types of dispute settlement see generally Merrills, J. G., *International Dispute Settlement*,

Cambridge University Press 1998, and Collier, John & Lowe, Vaughan, *The Settlement of Disputes in International Law*, Oxford University Press 1999.

<sup>53</sup> Maluwa, Tiyanjana, «The Peaceful Settlement of Disputes among African States, 1963-1983: Some Conceptual Issues and Practical Trends», *38 International & Comparative Law Quarterly* 299, 1989, p. 300.

<sup>54</sup> CMCA Protocol art. XIII.1.

<sup>55</sup> OAU Charter Article XIII.

<sup>56</sup> Woronoff (1970) at 177.

<sup>57</sup> CMCA Protocol art. II.

<sup>58</sup> CMCA Protocol art. XX, XXIII and XXVII.1.



were not entitled to appoint persons selected by them for a concrete dispute. The position of the Commission members was dependent upon the Assembly, which was the only one entitled to remove them from office through a decision adopted by two-thirds majority on the grounds of inability to perform the functions or proven misconduct.<sup>59</sup>

African States welcomed the adoption of the Protocol establishing the Commission. They had the hope that the new organ would act as the vehicle to achieve the conditions of security and peace that would enable the OAU to realize the purposes of the Charter. The Commission was supposed to help to avoid «fratricidal wars» and interstate polemical battles.<sup>60</sup> Although, it was clear from the very beginning that the Commission would have neither compulsory jurisdiction nor the right to impose enforce its decisions. However, there was the hope that it would be able to generate enough confidence to make States voluntarily make use of it.

In relation to the Commission an early commentator stated; «*What Africa wanted was justice of a kind it felt and trusted and it was assumed that, among other things, the Commission could provide justice for and among Africans and gradually form a body of African law. For this reason, much attention was paid to less binding methods in which a "palaver" would lead the parties to agree. By not demanding legal qualifications for members, it was possible to leave room for a "village elder" type of judgment. And there was far greater likelihood that the parties would invoke either customary African law or the principles of the OAU.*»<sup>61</sup>

### 3. Dispute Settlement by the OAU: Normative and Institutional Approach

Having seen how dispute settlement was considered at the theoretical level, under the OAU Charter, the present section outlines how this system worked in practice. In the first part, we analyze the OAU role in dispute settlement from the normative point of view. The aim is to examine which norms ruled the

practice of dispute settlement attempts by the OAU. This issue is intimately related to the principles the organization upheld in its Charter, which would have great impact on its capacity to contribute to the peaceful settlement of disputes. The second part addresses dispute settlement by the OAU from the institutional point of view, revising the organs of the OAU that played a role in dispute settlement and the way they carry out this function. In addition, examples are provided to illustrate both sections.

#### 3.1. NORMS UNDERPINNING THE OAU'S APPROACH TO DISPUTE SETTLEMENT

According to Foltz, three fundamental norms underpin OAU's approach to conflict situations: non-interference in the internal affairs of African States; territorial integrity and inviolability of the colonial boundaries; and «African solutions for African problems».<sup>62</sup> Similarly, Walraven, considers that the OAU normative approach to conflict was guided by «African solutions for African problems», the sanctity of colonial borders and the prohibition of subversion.<sup>63</sup> The cornerstone of both classifications is the unrestricted embracement of State sovereignty and the craving for maintaining dispute of settlement within the OAU's system, avoiding external intervention. This unrestricted sovereignty is reflected in the principles embedded in the OAU Charter. Non-interference, the respect for territorial integrity and the prohibition of subversion, although explicitly mentioned in the OAU Charter, are corollaries of the principle of sovereignty. Furthermore, the principle of «African solutions for African problems», although not explicitly embedded in the Charter, was the practical attitude of the OAU towards dispute settlement. This principle derives from the OAU's longing for «emancipation» and autonomy and its fear of external intervention. This intervention from outside of African was considered as having the potential effect of weakening the already frail union among African States created under the OAU.

Taking into account the two above mentioned criteria I will classify the norms governing the OAU's approach to dispute settlement as being «African solution for African problems»,

<sup>59</sup> CMCA Protocol art. IV.

<sup>60</sup> Bowen (1995) at 105.

<sup>61</sup> Woronof (1970) at 181.

<sup>62</sup> William J. Foltz, «The Organization of African Unity and the Resolution of Africa's Conflicts», in *Conflict Resolution in Africa*, F.M. Deng and I. W. Zartman (eds.), 1991, p. 352.

<sup>63</sup> Van Walraven (1999) at 279-286.

non-interference in the internal affairs of the member States, the prohibition of subversion and the sanctity of colonial borders.

### 3.1.1. «African Solutions for African Problems»

The rationale behind the role of the African regional system in dispute settlement is to be found in the UN Charter. Art.52 of the UN Charter, establishes that members of regional organizations «shall make every effort to achieve pacific settlement of local disputes through such regional arrangements or by such regional agencies before referring them to the Security Council». <sup>64</sup> Art. 33 reiterates this principle indicating that «the parties to any dispute, the continuance of which is likely to endanger the maintenance of international peace and security, shall, first of all, seek a solution by negotiation, enquiry, mediation, conciliation, arbitration, judicial settlement, resort to regional agencies or arrangements, or other peaceful means of their own choice.» <sup>65</sup>

However, these provisions need to be interpreted in connection with UN Charter Articles 24 and 34. According to the first provision, the Security Council is entrusted with «primary responsibility for the maintenance of international peace and security». <sup>66</sup> In addition, Article 34 determines that «the Security Council may investigate any dispute or any situation which might lead to international friction or give rise to a dispute, in order to determine whether the continuance of the dispute or situation is likely to endanger the maintenance of international peace and security». <sup>67</sup> Therefore, the African regional system (OAU/AU) enjoys a competence of initial or preferential but not exclusive concern with inter-African conflicts. <sup>68</sup>

In the 1992 Agenda for Peace, UN Secretary General Boutros-Gali stated: «Under the Charter, the Security Council has and will continue to have primary responsibility for maintaining interna-

tional peace and security, but regional action, as a matter of decentralization, delegation and cooperation with United Nations efforts could not only lighten the burden of the Council but also contribute to a deeper sense of participation, consensus and democratization in international affairs.» <sup>69</sup>

The OAU tried to exercise this faculty of initial competence to address inter-state disputes to the greatest possible extent. The reasons behind this attitude of the OAU could be primarily found in the general theory of dispute settlement. According to certain interpretations of mediation, a mediator (broadly understood as any third party conducting dispute settlement) intervenes not so much for altruistic reasons as for realizing his self-interest. <sup>70</sup> This interest can consist of a wish to extend his influence with one or two parties or to prevent a rival power to assume the mediating role. <sup>71</sup>

The reasons behind the OAU's attempts to exclude non-Africans from the role in settling African disputes were the belief that African action would be substantively more effective in resolving African disputes and designing stable solutions, and that the intrinsic quality of the resolution was less important than the fact Africans did it themselves. <sup>72</sup>

States members to the nascent OAU realized that extra-African intervention in African affairs through the conduction of dispute settlement proceedings had the potential of deepening the already existing African divisions <sup>73</sup> and make intra-African cooperation impossible. This would have the effect of intensifying conflicts and consolidating rival inter-African coalitions. But, as explained by van Walraven, the impact of this external interference could go even further, weakening African influence in world politics and thus jeopardizing the global influence of Africa and its component States. <sup>74</sup> African countries realized that, in order to be able to play a role beyond the African continent, the OAU would have to be capable of settling intra-African conflicts by itself.

<sup>64</sup> UN Charter art. 52.

<sup>65</sup> UN Charter art. 33.1.

<sup>66</sup> UN Charter art. 24.1.

<sup>67</sup> UN Charter art. 34.

<sup>68</sup> Van Walraven (1999) at 281.

<sup>69</sup> Report of the Secretary General, An Agenda for Peace: Preventing Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping, 17 June 1992, UN A/47/277, S/2411. par. 61.

<sup>70</sup> I. William Zartman, «Conflict Reduction: Prevention, Management and Resolution», in *Conflict Resolution in Africa*, F.M. Deng and I. W. Zartman (eds.), 1991, p. 312.

<sup>71</sup> Van Walraven (1999) at 269.

<sup>72</sup> Foltz (1991) at 355.

<sup>73</sup> Foltz (1991) at 355.

<sup>74</sup> Van Walraven (1999) at 269.

A similar analysis was made by El-Ayuouty who stated that «Without OAU mechanisms in place and effectively functioning, the OAU would miss in this global burden sharing.»<sup>75</sup>

An example of the application of this principle of initial competence was seen in the context of the conflict between Somalia, on one side, and Ethiopia and Kenya on the other. During the early 1960's Somali guerrillas supported by the government raided targets inside Kenya's Northern Frontier District and Ethiopian Ogaden territory. Early in 1964, this escalated into clashes between the regular armies of Somalia and Ethiopia. Somalia preferred to have the matter discussed by the Security Council, as it did not expect the OAU, with its fierce commitment to *uti possidetis*, to be very sympathetic. However, African delegations at the UN wanted to keep the settlement of the dispute within the African system. Finally, the Secretary-General referred the dispute to the OAU.<sup>76</sup>

### 3.1.2. Non-interference in the Internal Affairs of Member States

This principle of non-interference constricted the role of the OAU in the mediation of domestic conflicts.<sup>77</sup> In the case of civil struggles in which massive loss of life or violations of human rights occurred, the affirmation of the principle of non-interference on the domestic affairs of other States inhibited the OAU from stepping in the conflict. This was the case in the Nigeria civil war, started in 1966.<sup>78</sup>

### 3.1.3. Prohibition of Subversion

The prohibition of subversion was a logical corollary of the principle of territorial integrity, but still was explicitly mentioned among the principles embedded in the OAU Charter.<sup>79</sup> However, it has been stated that no norm was so frequently violated as the prohibition of subversion.<sup>80</sup> In most cases, acts of subversion took the form of armed support to foreign nationals.<sup>81</sup>

However, the concept of subversion was controversial. In 1965 an extraordinary session of the Council of Ministers was held to discuss Niger's accusations of Ghana's complicity in the activities of the Sawaba guerrilla. The conference ended with a resolution that gave a broad definition of the term.<sup>82</sup>

### 3.1.4. Sanctity of Colonial Borders

The respect for the international boundaries was not explicitly mentioned by the OAU Charter, which just established the general principle of territorial integrity.<sup>83</sup>

However, in the first year of its existence, the OAU adopted a resolution reaffirming the sanctity of the boundaries inherited from the colonialism by the adherence to the doctrine of *uti possidetis*.<sup>84</sup> This doctrine was formulated in Latin America State practice and asserts the territorial continuity of the countries in spite of the transfer of sovereignty and irrespective of the international legal merits of their original demarcation. During its first summit, the Assembly was confronted with a serious territorial conflict between Somalia on the one hand and Ethiopia and Kenya on the other. Somalia demanded sovereignty over the border territories of Ethiopian Ogaden and the Kenyan «Northern Frontier District» The Assembly adopted a resolution which emphasized in the preamble that the border of African States formed «on the day of independence», a «tangible reality».<sup>85</sup> The resolution reaffirmed the «strict respect» by all member States for Article 3.3 of the Charter and declared that «all member States pledge themselves to respect the borders existing on their achievement of national independence».<sup>86</sup> Those boundaries were the ones delimited by the largest unit of effective colonial administration, and thus the largest unit of effective nationalist political organization. Usually these boundaries had more juridical and administrative reality than social or economic content.<sup>87</sup>

<sup>75</sup> El-Ayouty, Yassin, «An OAU for the Future: An Assessment», in Yassin El-Ayouty (Ed.), *The Organization of African Unity after Thirty Years*, 1994, p. 185.

<sup>76</sup> Van Walraven (1999) at 288.

<sup>77</sup> Van Walraven (1999) at 270.

<sup>78</sup> Munya (1999) at 573.

<sup>79</sup> OAU Charter art. III.5.

<sup>80</sup> Van Walraven (1999) at 285.

<sup>81</sup> *Ibid.*

<sup>82</sup> *Ibid.*

<sup>83</sup> OAU Charter art. III.3.

<sup>84</sup> Zartman (1991) at 304.

<sup>85</sup> AHG/Res.16 (I).

<sup>86</sup> Van Walraven (1999) at 282.

<sup>87</sup> Foltz (19991) at 348.

The *raison d'être* for the adoption of this principle was to avoid opening a Pandora's Box. Once a country successfully claimed the revision of its borders, the same claim would be raised by virtually every single African State. Thus, the doctrine was adopted in order to contribute to stability within Africa. This is proved by the fact that *uti possidetis* was violated without raising criticism by voluntary border revisions, such as the one performed by Senegal and Gambia. Such voluntary revisions did not jeopardize the inter-African order.<sup>88</sup>

In its ruling on the Aouzou strip dispute, confronting Libyan and Chad, the International Court of Justice confirmed that African States had recognized and confirmed the principle of *uti possidetis*. Its purpose, according to the Court was, *to prevent the independence and stability of new States being endangered by fratricidal struggles provoked by the challenging of frontiers following the withdrawal of the administering power.*<sup>89</sup>

### 3.2. ROLE OF OAU INSTITUTIONS AND PROCEDURES IN THE PEACEFUL SETTLEMENT OF DISPUTES

Although the OAU Charter entrusted the Commission with the settlement of disputes, this organ never became operational. After the initial enthusiasm on the work of the Commission showed by the member States, their practice soon revealed a complete lack of interest on making the commission function. Finally, the Commission was never seized with any dispute, as member States preferred to settle their disputes through other means. As stated, the member States' obligation of settling inter-states disputes peacefully was not requested to be fulfilled within the context of the commission, nor even within the OAU.<sup>90</sup>

However, this does not imply that the OAU had no role in dispute settlement. There were two ways in which dispute settlement was carried out; through the rest of organs of the OAU and *ad hoc* committees.

The role played by the Assembly derived from its entitlement to discuss «matters of common concern to Africa».<sup>91</sup> In addition, the Protocol of the Commission provided for the transfer of a case to the Council when one of the parties to a dispute refuses to submit to the jurisdiction of the Commission.<sup>92</sup> The Council could also be involved in the settlement of disputes through the preparation of the Assembly summits, its flexible agenda and its powers to establish ad hoc committees.<sup>93</sup> Furthermore, both Council and Assembly sessions offered a convenient forum to settle conflicts. This forum facilitated the very crucial step of restoring communications. Extraordinary sessions could be called like in the case of the border conflict between Algeria and Morocco. According to Walraven «*as such plenary mediations take place at the highest or second highest level and involved a large number of States, disputants may experience considerable pressure to settle.*»<sup>94</sup>

Nevertheless, the potential of discussions within the plenary organs was undermined by the embarrassment that the open discussion could produce in the member States, which in general preferred «*bargaining under the protection of face-saving formulas.*»<sup>95</sup>

However, Walraven considers that Council and Assembly had more to offer than plenary proceedings. They provided a great array of diplomatic facilities, principal among which is the opportunity for behind-the-scenes negotiations and mediation initiatives. Most summits were marked by attempts to mediate in conflicts that were not part of the formal agenda and some have witnessed a temporary or permanent reconciliation of disputants. International Organizations, and particularly the OAU, operate based on the principle of flexibility. In the OAU it was seen as more important that a conflict was settled within the organizational framework than that settlement was effectuated by concrete institutions. For example, mediation by a head of State who is also Assembly chairman was regarded a form of OAU mediation.<sup>96</sup>

<sup>88</sup> Van Walraven (1999) at 284.

<sup>89</sup> Kessing's Records of World Events, at www.keesings.com. See May 1975 - Chad, May 1988 - Chad, December 1989 - Chad and February 1994 - Chad. Visited 30 June 2004. See also Gino J. Naldi, «The Aouzou Strip Dispute: a legal analysis», *Journal of African Law*, Vol. 33, No. 1, 1989.

<sup>90</sup> However the OAU pursued the settling of African disputes within Africa, as a strategy of self-preservation of the organization.

<sup>91</sup> OAU Charter art. VIII.

<sup>92</sup> CMCA Protocol art. XIII.

<sup>93</sup> Rules 15 and 36 of the Rules of Procedure of the Council of Ministers.

<sup>94</sup> Van Walraven (1999) at 276.

<sup>95</sup> Van Walraven (1999) at 277.

<sup>96</sup> Van Walraven (1999) at 277.

With regard to the Secretary General, one can only say that his involvement in dispute settlement could not be seen until 1993, when its role was reformed and it gained some political power.

With the Commission in a deadlock, *ad hoc* committees were created to conduct dispute settlement initiatives. Heads of State were usually appointed as mediators. If the policy organs decided to appoint an *ad hoc* committee of several mediators, care was taken to achieve a balanced composition. Mediation committees would therefore include various countries, including States from inside and outside the region and countries influential in inter-African relations, such as Algeria, Nigeria or Ethiopia.<sup>97</sup> The Western Sahara conflict and the Aouzou Strip Dispute are two examples of conflicts in which *ad hoc* committees were set.

In 1978, during the Fifteenth Summit Conference held in Khartoum, an Ad Hoc Committee was formed for the resolution of the Western Sahara Dispute.<sup>98</sup> This was preceded by various frustrated attempts to call an extraordinary meeting of the Assembly. This Committee, also known as the Committee of Wise Men was composed of the Heads of State of Sudan, Nigeria, Guinea, Mali and Tanzania. Its mandate consisted on studying the problem and recommending a solution<sup>99</sup>. In 1980 eight new elected members were added to the Committee, which proposed a decision based on the following points; cease-fire, referendum for the indigenous population of the Western Sahara and that a UN peacekeeping force being invited to maintain peace<sup>100</sup>. A year later, in 1981, an implementation Committee was appointed with the mandate of bringing the parties to comply with the resolutions adopted by the Wise Men Committee. Unfortunately, the Committee was unable to bring the parties to the negotiation table and the hostilities continued. Finally, the UN assumed the leading role of the conflict.

The Aouzou strip dispute was a conflict between Libya and Chad over a band of their common border in which valuable

natural resources were found. In 1984, an Ad Hoc Reconciliation Committee composed first at the ministerial level and later by Heads of State was set. The efforts of this Committee did not bring to a settlement, partially because Libya refused to take part in the procedures. Finally, both parties consented referring the dispute to the International Court of Justice. The final decision, adopted one year later, ruled in favour of Chad, recognizing its sovereignty over the strip.<sup>101</sup>

In the 1970's, the impossibility of operating the Commission being proved, the first attempts of institutional reforms started. The members of the Assembly realized that, while the Commission remained inactive, disputes had been tackled through the mediation efforts of *ad hoc* committees set up by the Assembly. In 1997, Nigeria proposed to establish a permanent «Ad Hoc Committee» for the settlement of inter-state disputes. This Committee was composed of Central African Republic, Gabon, Gambia, Madagascar, Togo, Tunisia, Zaire and Zambia with Nigeria as Chairman. In addition other three members whose participation was considered useful in the concrete dispute could be appointed by the chairman of the Assembly. The Committee's rationale was based on the consideration that, as the frequency of inter-state disputes was threatening inter-African co-operation and the Commission could not operate spontaneously, a standing committee was needed that would be able to convene at short notice. However, this was considered a temporary solution until the Commission was reformed.<sup>102</sup>

By the early 1980's and 1990's conflicts, mainly of intra-state nature increased and the overall situation of security worsened. In addition, the deterioration of the situation had a negative impact on the already weak African economy.<sup>103</sup>

In 1990, African leaders realized that the predominance of conflicts had seriously damaged the political and economic development of their own countries and of Africa in general.<sup>104</sup> The Assembly therefore adopted the «Declaration on the Political and

<sup>97</sup> *Ibid.*

<sup>98</sup> See generally Joffe, George, «The Conflict in the Western Sahara», in Oliver Furley (Ed.), *Conflict in Africa*, 1995.

<sup>99</sup> Resolution AHG/Res. 92 (XV).

<sup>100</sup> Resolution AHG/Dec. 114(XVI).

<sup>101</sup> Kessing's Records of World Events, at [www.keesings.com](http://www.keesings.com). See May 1975 - Chad, May 1988 - Chad, December 1989 - Chad and Feb-

ruary 1994 - Chad. Visited 30 June 2004. See also Gino J. Naldi, «The Aouzou Strip Dispute-a legal analysis», *Journal of African Law*, Vol. 33, No. 1, 1989.

<sup>102</sup> Van Walraven (1999) at 296.

<sup>103</sup> Muyangwa and Vogt (2002) at 8.

<sup>104</sup> *Ibid.*

Socio-Economic Situation in Africa and the Fundamental Changes Taking Place in the World», which announced the commitment of the OAU towards the settlement of «all conflicts in the continent». This announcement was particularly important, as it would implied the restriction of the principle of non-interference in order to entitle the OAU with jurisdiction to intervene, through dispute settlement in domestic conflicts.<sup>105</sup>

During the 1992 summit meeting in Dakar, Secretary General Ahmed Salim submitted his proposals for the reform of the OAU mechanisms to settle disputes in Africa. In this report, he argued that the OAU's ad hoc approach to conflict had proven inadequate and that there was an urgent need for the OAU to adopt a new security agenda, as well as develop an institutional framework within which African conflicts could be addressed. In 1993, during the Cairo summit, the Mechanism for Conflict Prevention, Management and Resolution (hereinafter OAU Mechanism) was adopted.<sup>106</sup>

The primary goal of the OAU Mechanism was the anticipation and prevention of conflicts.<sup>107</sup> Its structure was composed of two main bodies: The Central Organ and the Conflict Management Centre. An already existing organ, the Bureau of the Assembly, was appointed as the Central Organ of the OAU Mechanism.<sup>108</sup> This Bureau was composed of 16 States elected annually. As decision-making body of the OAU Mechanism, the Central Organ was responsible for examining issues affecting peace and security on a continuous basis, and providing the OAU Secretary (whose role gained relevance) with the political leadership necessary to initiate appropriate actions to address these issues. However, the Bureau did not have the faculty of adopting binding decisions. The Secretary General and the Conflict Management Centre were planned to work as the operational arm of the Mechanism. The OAU also decided to establish an Early Warning System responsible for the identifying and gathering information on the causes of conflicts.<sup>109</sup>

Following the establishment of the Mechanism, the OAU faced several critical conflicts such as the war and genocide in

Rwanda and Burundi, the secession within the Comoros, the war in Congo, and the violent border dispute between Eritrea and Ethiopia. In the case of Rwanda, between 1990 and 1992, the OAU launched a mediation effort that resulted in cease-fire. However, in 1994, the situation deteriorated and the OAU begged the UN to intervene. As regards to the Burundi conflict, the OAU Central Organ limited itself to endorse the decisions adopted by the regional States. Nelson Mandela was appointed chief mediator in 1999, after 200,000 deaths. Both Rwanda and Burundi were conflicts marked by ethnic violence. In the case of the Comoros separatist conflict, the OAU started its intervention by sending a ministerial delegation. Later, when the separatists drafted their own constitution, the OAU stated that they were violating the territorial integrity of the Comoros. After a new eruption of violence in 1998, the OAU called for an inter-island conference, in which an OAU-mediated agreement, granting greater autonomy to the secessionist islands was proposed. However, the secessionists refused this settlement. In 1999, the Central Organ reiterated its commitment to the unity and territorial integrity of the Comoros and reaffirmed its vow to persevere on the peaceful solution of the conflict. In Congo, the Central Organ asked both sides to achieve a peaceful solution to the conflict. In addition, the OAU supported the efforts of the Southern African Development Community (SADC) and the UN to settle the conflict. In the case of the conflict between Eritrea and Ethiopia, the OAU established a high-level delegation that studied the problem and submitted proposals. In the case of this conflict the role of Algeria's President Bouteflika, Chairman of the Assembly, was determinant to achieve a settlement.<sup>110</sup>

#### 4. Assessment

The aim of this section is to address the role of the OAU in conflict resolution and dispute settlement. The analysis first addresses the conceptual and normative shortcomings and secondly the institutional and structural limitations.

<sup>105</sup> Van Walraven (1999) at 298.

<sup>106</sup> Muyanwa and Vogt (2002) at 8.

<sup>107</sup> AHG/DECL.3 (XXIX) Declaration of the Assembly of Heads of State and Government on the establishment within the OAU of a mechanism for conflict prevention, management and resolution, par. 15.

<sup>108</sup> AHG/DECL.3 (XXIX) para.18.

<sup>109</sup> Muyanwa and Vogt (2002) at 9.

<sup>110</sup> Muyanwa and Vogt (2002) at 10-28.

During the first thirty years of the OAU's existence, Africa experienced numerous challenges to its peace and security, including struggles for independence, civil wars and inter-state conflicts. Some of the most important conflicts during this period included those in Nigeria, Chad, Sierra Leone and Somalia; the liberation struggles in Zimbabwe, Namibia and the former Portuguese colonies of Angola and Mozambique, and the subsequent civil wars; the fight to end the racist regime in South Africa; and the security situation in the Horn.<sup>111</sup>

#### 4.1. CONCEPTUAL AND NORMATIVE LIMITATIONS

Muyanwa and Vogt consider that «during the first years of its existence, the organization had some successes in conflict management».<sup>112</sup> They point to the OAU's mediation in the border disputes raised during the 1960's and 1970' as the core of this success. The conflicts between Algeria and Morocco, Mali and Upper Volta, Somalia and Kenya and Ethiopia and Somalia were successfully defused.<sup>113</sup> In the case of the Algerian-Moroccan border conflict the OAU Council transferred the controversial issue to an ad hoc committee designed to create the definitive settlement of the conflict. After several rounds of negotiations, parties signed a temporary treaty of cooperation and solidarity that avoided the escalation of a conflict where military force had already been used. Nevertheless, the ad hoc committee merely facilitated the negotiation between the parties, who were also the ones taking the initiative towards the adoption of the final agreement.<sup>114</sup>

The same moderately positive assessment of the role played by the OAU in the resolution of border disputes is made by Munya, noting the adherence of the OAU to the doctrine of *uti possidetis*. According to Munya «the maintenance of the status quo has proven more prudent than attempting to revise borders».<sup>115</sup>

Thus, the doctrine of *uti possidetis* is regarded by the doctrine as a «lesser evil», a principle that consolidated an arbitrary and unfair reality that lacked a plausible alternative and became an important stabilizing factor for inter-states relations in Africa.

Malraven makes an interesting and somewhat different analysis of the role played by *uti possidetis* as a stabilizing factor; he affirms that this principle was also a symbol of the OAU's inclination to protect the interests of the elites to the detriment of the people at large.<sup>116</sup> This opinion is shared by Foltz, who considers that one of the factors supporting the rule of *uti possidetis* was the «need for ruling elites to control their boundaries».<sup>117</sup>

Nevertheless, the principle of respect for the colonial boundaries inhibited the OAU's capacity to conduct dispute settlement. As explained by Foltz, «by giving absolute priority to the maintenance of existing borders over the otherwise compelling norm of self-determination of peoples—a norm in practice reserved for “peoples under colonial domination”—the territorial integrity principle prohibits the organization and inhibits its members from intervening to resolve regional, ethnic, or other conflicts within African States».<sup>118</sup>

Furthermore, I consider that the doctrine of *uti possidetis* indirectly played another important role in African conflicts. According to Walraven «[r]igid adherence to *uti possidetis* hardly contributed to an alleviation of the problems of peoples living in frontier regions. The high degree of arbitrariness of inter-state boundaries can be deduced from the fact that in many cases they cut across ethnic and even family ties. Although boundaries are far more permeable than regulations suggest, Africa's strict border regimes hinder communication, especially in the case of nomadic communities».<sup>119</sup> It is possible to argue that the maintenance of borders that fragmented and altered the indigenous ethnic divisions had the effect of increasing the risk of ethnic conflicts. Concerning this question, El-Ayouty suggested considering functional solutions to the question of tribal and clan division by inherited national frontiers. According to him, the solution to this issue could be co-sovereignty over certain areas for purposes of tribal unity or natural resources exploitation.<sup>120</sup> This could be an adequate solution with a great potential on conflict prevention, as ethnic differences and the control over natural resources are two of the main sources of conflict in Africa.

<sup>111</sup> Muyanwa and Vogt (2002) at 5.

<sup>112</sup> *Ibid.*

<sup>113</sup> Muyanwa and Vogt (2002) at 6.

<sup>114</sup> Munya (1999) at 556-558.

<sup>115</sup> Munya (1999) at 579.

<sup>116</sup> Van Malraven (1999) at 284.

<sup>117</sup> Foltz (1991) at 353.

<sup>118</sup> Foltz (1991) at 354.

<sup>119</sup> *Ibid.*

<sup>120</sup> El-Ayouty (1994) at 188.

Overall considered, the doctrine of *uti possidetis* seems to have had both positive and negative consequences. Zartman considers that the OAU's observance of *uti possidetis* has had two different effects on conflict. On the one hand, it prevented it by signalling to potentially revisionist States that their case would be difficult, costly and unsure. On the other hand, it limited action without eliminating the conflict.<sup>121</sup>

In my opinion, the adherence to the principle of *uti possidetis* can be considered as a reasonable option to avoid further destabilization. However, it could be moderated through a flexible application allowing, not only voluntary revisions of borders, but also the application of new notions of sovereignty, more considerate with the ethnic composition of border regions. If the main purpose underlying the doctrine of *uti possidetis* is to achieve stability, it would not be reasonable to apply it so rigidly that it leads to the opposite effect. An absolute embracement of this principle could lead to further ethnic disputes.

Secondly, the principle of sovereignty and its corollary of non-intervention hampered the OAU's role in resolving intra-State conflicts. This principle of non-interference was «*conservatively interpreted and applied so that conflicts within a State were placed beyond the purview and jurisdiction of the OAU*».<sup>122</sup> Munya indicates that the result of the rigid application of this principle was «*an artificial and conceptually unrealistic dichotomy between inter-state and intra-state conflicts, with the OAU having jurisdiction only to deal with the former*.» Munya believes that within Africa, all intra-state conflicts have a cross-border spillover effect that other States cannot ignore.<sup>123</sup>

El-Ayouty also criticises the sanctity of domestic jurisdiction, pointing out that the absolute formulation of this principle became outdated over the years. While following the struggle for independence it was comprehensible that African States sought to secure their sovereignty, domestic jurisdiction progressively lost ground.<sup>124</sup> With the development of the doctrines of human rights and humanitarian intervention, limitations to the old concept of absolute sovereignty of the State were established.

The concepts of non-intervention and non-interference in the internal affairs of states are fundamental principles of the UN Charter.<sup>125</sup> However, the UN Security Council has interpreted these concepts restrictively and utilized its powers under Chapter VII (action with respect to threats to the peace, breaches of the peace and acts of aggression) to deal with internal situations within member states. An example of this is the resolution adopted by the Security Council in 1992 authorizing humanitarian intervention in order to «*restore, peace, stability, and law and order with a view to facilitating the process of a political settlement under the auspices of the United Nations, aimed at national reconciliation in Somalia*». <sup>126</sup>

Therefore, the absolute formulation and interpretation of the principle of non-interference seriously impeded the OAU's role in resolving internal conflicts and consequently, in dispute settlement. In addition, it is important to acknowledge the great human devastation caused by these conflicts. The fact the OAU remained inactive, while the UN and even African sub-regional organizations<sup>127</sup> led the conflict resolution and the peacekeeping operations, did little for the objective pursued by the principle «*African solutions for African problems*». The aim of playing an increasing role in the world politics and being taken into account as an emancipated, mature and solid organization was severely undermined by this inactivity.

#### 4.2. INSTITUTIONAL AND STRUCTURAL SHORTCOMINGS

As stated above, none of the four organs set by the OAU Charter enjoyed powers to make their decisions enforceable among member States. As explained by Woronoff, «*the Organization of African Unity was created by a community of States extremely jealous of their sovereignty and attributes. It was therefore not surprising that the Charter emphasized the powers of the States while restricting those of the Organization. This made the section on rights and duties of members States somewhat lopsided and left considerable doubt as to the actual extent to which the member States were bound to support the Organization they created*». <sup>128</sup>

<sup>121</sup> Zartman (1991) at 317.

<sup>122</sup> Munya (1999) at 578.

<sup>123</sup> *Ibid.*

<sup>124</sup> El-Ayouty (1994) at 186.

<sup>125</sup> UN Charter, art. 2, par. 4.7.

<sup>126</sup> Munya (1999) at 585 (quoting Security Council Resolution 794).

<sup>127</sup> An good example was the ECOMOG intervention of the Liberian civil war, which restored the order and stability in the country.

<sup>128</sup> Jon Woronoff (1970) at 135.



Because the OAU lacked the power to enforce decisions or impose sanctions upon its members, it had to rely on their willingness to comply with the resolutions and decisions adopted by the Assembly. Knowing that the enforcement of the implementation of decisions and resolutions was impossible, the Assembly usually tried to adopt resolutions on the lowest possible common denominator. As stated by El-Ayouty, «*Since the Assembly of Heads of State and Government is the highest decision-making body in the OAU, it is difficult to see such a cumbersome machinery acting on African crises with the requisite cohesiveness, the needed expedition, and the necessary submission to sanctions in case of disregard of whichever decision is taken*»<sup>129</sup>.

The existence of a merely «administrative Secretary General» until the reform of 1993, did neither have a positive impact on dispute settlement. The OAU lacked an UN-like Secretary General capable of bringing to the attention of the other organs «any matter which in his opinion may threaten the maintenance of international peace and security.»<sup>130</sup> The powers of the UN Secretary General allow him to assume an active role in the peaceful settlement of disputes.<sup>131</sup>

Special consideration deserves the failed Commission of Medication, conciliation and Arbitration. There are various and sometimes contradictory explanations for why the Commission became dormant. Only one year after the creation of the Commission, Secretary General Boutros-Ghali stated that the inactivity of this body was due to its infancy. Conversely, time proved him erroneous. Consequently, some argued that the problem had to be in the character of the Commission itself. Among them, Munya argues that the very nature of the Commission was its greatest weakness, as it could only be moved to action through the consent of the disputants, thus preventing its function. He also states that, because there was not machinery for the enforcement of decisions, disputants had hardly any incentive to submit to the Commission's jurisdiction.<sup>132</sup>

Woronoff already highlighted the issue of consent in 1970. In his opinion, there were two preliminary barriers to the effective

functioning of the commission. First, the consent of the parties was required for the Commission to exercise jurisdiction. Secondly, unless arbitration was chosen, even after lengthy proceedings the proposed solutions could be rejected.<sup>133</sup>

However, conversely to the above-mentioned explanations, which demand further enforcement powers and compulsory jurisdiction, Maluwa makes a different analysis of the causes behind the failure of the commission. Maluwa points at concurrent lack of political will and legal «*unworkability*» as the reasons,<sup>134</sup> due to the distrust of the States regarding the issues of confidence and control.

In relation to the aspect of confidence, some States<sup>135</sup> pointed out the unnecessary character of the Commission since almost all countries preferred to have their disputes settled by eminent personalities in which they had confidence. According to Maluwa, the Commission had two drawbacks for the disputants; although jurisdiction would depend on the consent of the parties, once the consented to, the parties had limited control over the process. In addition, the right of the parties to choose the mediators, conciliators or arbitrators was restricted, as the Protocol did not allow parties to a dispute to choose anybody from outside the Commission.<sup>136</sup> As such, the Commission did not entitle the parties the «*unfettered right to retain control over the settlement process.*»<sup>137</sup> Hence, States preferred to submit their disputes to *ad hoc* committees.

Bowen, concurring with Maluwa, considers that States preferred to submit their important disputes to «*certain renowned and mutually trusted leaders*» rather than to an institutionalized mechanism. The reason for this lack of trust seemed to be that States felt they had too much at stake to trust an unknown mechanism.

As stated by Woronoff, «*even with an African Commission whose rulings were usually not binding, it was not certain whether the independent States would relax their grip on sovereignty sufficiently to permit the Commission to function.(...).* In many cases they might well prefer direct negotiations or good

<sup>129</sup> El-Ayouty (1994) at 185.

<sup>130</sup> UN Charter art. 99.

<sup>131</sup> Munya (1999) at 588.

<sup>132</sup> Munya (1999) at 552.

<sup>133</sup> Woronoff (1970) at 181.

<sup>134</sup> Maluwa (1989) at 313.

<sup>135</sup> Kenya expressed this point of view during the tenth ordinary session of the Council of Ministers in Addis Ababa in February 1968.

<sup>136</sup> Maluwa (1989) at 315.

<sup>137</sup> Maluwa (1989) at 316.

offices through another State or the OAU itself. This was certainly the only way in which they would handle political disputes and for some time almost every dispute might seem politically loaded.»<sup>138</sup>

In practice, the inactivity of the Commission led to the creation of ad hoc arrangement to conduct dispute settlement. These kind of ad hoc committees fulfil the two requirements pointed out by Maluwa; confidence and control. According to Foltz African States «prefer informal to formal mechanisms of dispute settlement. Ad hoc committees are less disruptive and less expensive than formal inquiries. They can proceed flexibly and discreetly to work out arrangements specifically tailored to the situation at hand, and since they have no continuous existence, they avoid setting precedents, which might later be applied to any of the fifty-one member States.»<sup>139</sup> States did not want to set precedents, as they want to retain as much freedom as possible to negotiate the terms of the settlements. This is mainly the reason why States preferred ad hoc committees, which satisfied their requirements regarding the aforementioned issues of confidence and control.

However, it is possible to argue that the discontinuance of the ad hoc committees rather than an advantage soon turned into a drawback, as it raised numerous coordination difficulties and impeded the continuance of the settlement process. In addition, the establishment of the OAU Mechanism in 1993 did not substantially improve the OAU's role in dispute settlement. It merely entitled it with further reactive capacity.<sup>140</sup>

In conclusion, it is possible to find two types of evaluations regarding the role of the OAU in the settlement of international dispute in Africa. The first kind of evaluation focuses on indicating the limitations posted by the principle of sovereignty to the dispute settlement capacities of the OAU. This is, for example, the position undertaken by Munya, who considers that «[t]here is an inherent tension between the need to create a strong and effective organization and the desire to jealously guard the sovereignty of the member states. It is this tension that it is at the heart of the ineffectiveness of the OAU as a regional arbiter and stabilizer»<sup>141</sup>. Similarly, El-Ayouty considers

that at the centre of the problem was the need for replacing the old concept of sovereignty with a new concept based on democratization and human rights.<sup>142</sup> This is also the opinion of Woronoff or Walraven, who, concerning the institutional dimension of dispute settlement, criticise the lack of enforcement powers of the OAU and the establishment of a voluntary-jurisdiction-based dispute settlement organ. This line of analysis implies to assume that mediation should be based on the use of «sticks and carrots» and that, as stated by Walraven, «strict neutrality on the part of the mediator is not necessary». According to Walraven, «for the mediator leverage over the parties is the crucial element» and affirms that «the main source of this leverage is stalemate between the disputants».<sup>143</sup>

On the contrary, the second type of assessment demands more flexibility for the dispute settlement system and claims that States prefer methods such as the ad hoc committees, which fulfil their requirements of control over the process and confidence on the third party. This is the opinion held by Maluwa and Foltz.

In my opinion, both evaluations are partially right. I agree with the criticism made of the absolute formulation of the principle of sovereignty. It is also true that a more integrated African regional system, where States would cede further sovereignty to the supranational organization would probably prove more effective regarding dispute settlement. Automatic jurisdiction of the organization over international disputes and enforcement powers to implements its decisions will greatly improve its capacities for the conduction of dispute settlement. However, it is important to acknowledge that the OAU was a product of its time. Demanding such powers for the OAU in the context of early de-colonization was pure «wishful thinking». Considering this, one acknowledges the realism stemming from Maluwa and Foltz's analysis. As the creation of leverage-based system was impossible, the adoption of a confidence and flexibility-based approach became necessary. However, it is still necessary to question whether is possible to combine both approaches. As explained in the next Chapter, it might be feasible to find new formulas that combine

<sup>138</sup> Woronoff (1970) at 181.

<sup>139</sup> Foltz (1991) at 356,

<sup>140</sup> Van Walraven (1999) at 301-302,

<sup>141</sup> Munya (1999) at 545,

<sup>142</sup> El-Ayouty (1994) at 188-189,

<sup>143</sup> Van Walraven (1999) at 272,

the establishment of dispute settlement mechanisms based on confidence with the use of enforcement powers by the organization.

## II. Dispute settlement under the African Union

### 1. Introduction

This Chapter analyses the substantive and structural aspects of the recently created African Union, the objective being to establish the differences between the OAU and the AU and evaluate whether the Africa Union will overcome the shortcomings of its predecessor regarding its capacities for conducting dispute settlement.

The Constitutive Act (CA) of the new African Union was adopted in Lome, Togo, on July 11<sup>th</sup> 2000, and entered into force May 26<sup>th</sup> 2001, abrogating the 1963 OAU Charter.<sup>144</sup> The creation of the African Union would not have been possible without the efforts of Libyan President Colonel Gaddafi. His influence on the adoption of the Union was so great that many assert the organization is his «*brainchild*».<sup>145</sup>

The OAU adopted the decision to transform itself into the AU in accordance with Article 28 of the Constitutive Act, which required ratification by two-thirds of the OAU members.<sup>146</sup> Once the new Constitutive Act entered into force it replaced the OAU Charter, although it was decided that the OAU would remain operational for a transitional period of one year.<sup>147</sup> The terms and conditions contained in the Constitutive Act were extracted from the Treaty establishing the African Economic Community, signed in Abuja in 1991 and into force since 1994.<sup>148</sup> It

was implicit that the newly created African Union inherited the legal personality of the OAU.<sup>149</sup>

### 2. Objectives and Principles Endorsed by the African Union

Article 3 of the CA comprises fourteen objectives designed to enhance political cooperation and economic integration. According to Naldi and Magliveras, these objectives are not «*over-ambitious, though they are more expansive than those in the OAU Charter*».<sup>150</sup> Moreover, the objectives reflect current developments, including respect for human rights and democracy. The main common characteristic of these objectives is the upgrading of Africa's position in the international plane. Through them, African countries expressed their intention of playing an increasingly important role in global issues.<sup>151</sup> Overall, they constitute an improvement on the OAU Charter, which remained silent regarding these aspects.

The abovementioned objectives are intended to be realised through the observance of the principles embedded in Article 4 of the Constitutive Act. Maluwa considers that this provision incorporates «*new, radically expanded principles with potentially far-reaching implications*».<sup>152</sup> Some are recognized principles in international law, such as prohibition of the use of force, peaceful coexistence among member States; and their right to live in peace and security; and the respect for democratic principles, human rights, the rule of law and good governance. Other principles reveal a new approach among African States: the principles of participation by African peoples in the activities of the organization; establishment of a common defence policy for the African continent; the right of the African Union to intervene in member States under certain conditions where war crimes, genocide and

<sup>144</sup> Constitutive Act of the African Union (hereinafter CA), at <http://www.africa-union.org/home/Welcome.htm>, art. 33.1.

<sup>145</sup> K.D. Magliveras and G.J. Naldi, «The African Union, A new dawn for Africa?», *International Comparative Law Quarterly*, Vol. 51, 2002, p. 415. The immediate precedent of the Constitutive was indeed the Sirte Declaration, signed in the Libyan city under the auspices of Gaddafi in The leading role of Gaddafi has made many, especially foreign states, suspicious about the outcome of the Union.

<sup>146</sup> CA art. 28.

<sup>147</sup> CA art. 33.1.

<sup>148</sup> Treaty establishing the African Economic Community (hereinafter AEC Treaty), June 3, 1991, also at <http://www.africa-union.org>. The purpose of the Treaty is to optimize the use of African resources in order to achieve continental self-sufficiency.

<sup>149</sup> Magliveras and Naldi (2002) at 415.

<sup>150</sup> Magliveras and Naldi (2002) at 416.

<sup>151</sup> *Ibid.*

<sup>152</sup> Tiyanjna Maluwa, «The Constitutive Act of the African Union and Institution-Building in Postcolonial Africa», *Leiden Journal of International Law*, Vol. 16, 2003, p. 163.

crimes against humanity have been committed; the right of member States to request intervention from the AU in order to restore peace and security; promotion of self-reliance, gender equality and social justice so as to ensure balanced economic development; and the condemnation and rejection of unconstitutional changes of government.<sup>153</sup>

According to Maluwa, the inclusion of these new principles «would have been unthinkable or unacceptable a decade or so ago». He also states that the commitment to human rights democracy and the rule of law points out a progressive recognition of the «emerging right to democratic governance.»<sup>154</sup> However, Magliveras and Naldi maintain a pessimistic attitude towards the actual applicability of some of these principles. As an example, they point to routine discrimination of women by customs and personal law regarding various legal fields, especially in relation to family and inheritance law. They also contrast the assertion of respecting the sanctity of human life with the maintenance of capital punishment by the majority of African States.<sup>155</sup>

However, an important distinction between the principles embedded in the CA and those of the OAU, is that the CA establishes the principle of «peaceful solution of conflicts among Member States through such appropriate means decided by the Assembly.» Although the OAU contained the principle of peaceful settlement, it left to the States the decision of how to carry out this settlement. This can be considered as an attempt by the African Union to retain the exercise of dispute settlement under its control.

Previously, we noted how the absolute principle of sovereignty and subsequent principles of territorial integrity and non-interference affected the competences of the OAU to handle border disputes and internal conflicts. The inclusion of such strict principles of sovereignty was due to the context and purpose of the OAU's creation. The OAU was established, not exclusively, but mainly so, to eradicate colonialism and lead Africa into an

independent future. The emancipation of the African countries needed protection and thus the principles of non-interference and non-intervention became key principles of the organization. As explained by Packer and Rukare, «experts agree the OAU Charter needed revision the most, specifically with regard to the principles of sovereignty and non-interference (...). Not surprisingly, the African leadership came under stern criticism for its unwavering deference to exclusive domestic jurisdiction and for its silence regarding internal disputes and systematic violations of human rights.»<sup>156</sup>

Article 4 of the Constitutive Act contains the principles of sovereign equality<sup>157</sup>, respect for post-independence borders<sup>158</sup> and non-interference in the internal affairs of other States<sup>159</sup>. However, the «right of the Union to intervene in a Member State pursuant to a decision of the Assembly due to grave circumstances such as war crimes, genocide and crimes against humanity»<sup>160</sup> limits these principles. Packer and Rukare disapprove of the formulation of this exception to the rule of non-interference by arguing, «the fact that intervention will require a decision by the Union's Assembly of Heads of State and Government arguably raises the risk of inaction. Indeed, the history of African leaders' reluctance to involve the OAU in an internal conflict for fear that it would do the same in the event of conflict in their own countries confirm the risk.»<sup>161</sup>

During the Darfur crisis, we saw a clear example of this inaction. During the Third Ordinary Session, the Assembly adopted a decision noting, «that even though the humanitarian situation in Darfur is serious, it can not be defined as a genocide. The Assembly further notes that the crisis should be addressed with utmost urgency to avoid further escalation».<sup>162</sup> This application of the term genocide results from a political decision.

The principle of «condemnation and rejection of unconstitutional changes of government» constitutes the so called «democracy clause», a limitation of the principle of non-interference.

<sup>153</sup> *Ibid.*

<sup>154</sup> Maluwa (2003) at 165.

<sup>155</sup> Magliveras and Naldi (2002) at 417.

<sup>156</sup> C. Packer and D. Rukare, «The New African Union and its Constitutive Act», *American Journal of International Law*, Vol. 96, 2002, p. 367.

<sup>157</sup> CA art. 4(a).

<sup>158</sup> CA art. 4(b).

<sup>159</sup> CA art. 4(g).

<sup>160</sup> CA art. 4(h).

<sup>161</sup> Packer and Rukare (2002) at 373.

<sup>162</sup> Decision on Darfur, Assembly of the African Union, Assembly/AU/Dec.54(III) par. 2, Third Ordinary Session, 6-8 July Addis Ababa, Ethiopia. Available at [www.africa-union.org/DARFUR/homedar.htm](http://www.africa-union.org/DARFUR/homedar.htm)

Change of government within a country, when unconstitutional, becomes a concern of the AU and its members. According to Magliveras and Naldi, the inclusion of this democracy clause reflects a trend towards limiting absolute sovereignty of States and moving in the direction of permitting the involvement of the Union in the domestic affairs of participating countries.<sup>163</sup> However, the unconstitutionality of a government is a political decision. Additionally, the principle does not reject undemocratic governments but unconstitutional ones, all constitutional governments not being democratic. The clause can ultimately be used to avoid considering the claims of insurgents rebelling against an undemocratic government, which has perpetuated itself in the government through undemocratic changes of the constitution and, consequently, prolong the life of such regimes, hardly surprising considering the merits of the Libyan regime, more an authoritarian regime than a democracy. It is entirely possible that States will misuse the clause to, yet again, avoid dealing with internal disputes.

As the African Union has adapted limitations on sovereignty, it gains greater capacity to launch dispute settlement and conflict resolution initiatives for internal conflicts. The AU is now in a better position to incorporate internal conflicts and disputes to its agenda. However, the question pending is whether it will actually do so.

Overall, incorporating human rights and democratic values as principles of the AU is a positive step, through which, the new AU departs, at least theoretically, from the rigid principle of sovereignty that immobilized the old OAU.

Finally, it is important to note that the African Union maintains the respect for national borders.<sup>164</sup> Hence, secessionist demands will be as rejected by the AU as they were by the OAU. Concerning this issue Packer and Rukare consider that *«although the Union's position on reconsidering the inherited colonial borders of Africa is clear, it is also clear that, like its predecessor, the African Union will be saddled with serious internal conflicts arising from these boundaries.»*<sup>165</sup>

### 3. Organs and Structure

The African Union's structure is composed of nine organs established by the Constitutive Act and any other organ that the Assembly may decide to establish (e.g. the later established Peace and Security Council).<sup>166</sup> The Assembly, composed of Heads of State and Government, is the supreme organ of the Union,<sup>167</sup> meeting once a year in ordinary session, but also extraordinarily at the request of any member State with the approval of a two-thirds majority.<sup>168</sup> Decisions within the Assembly are adopted preferably by consensus, but formally by a two-thirds majority.<sup>169</sup> Simple majority decides procedural matters, but also the question of whether a matter is procedural.<sup>170</sup> Among the functions of the Assembly are those consisting of decision-making regarding the common policies of the Union; the monitoring and implementation of its policies and decisions; and the management of all other organs.<sup>171</sup> Included in this last category is giving directives to the Executive Council on the management of conflicts, war and other emergencies and the restoration of peace; the appointment of judges of the Court of Justice and of the Commission Chairman and deputies.<sup>172</sup> The Assembly has the capacity of delegating any of its powers to any organ of the Union.<sup>173</sup>

The Executive Council is the second organ in importance and it is composed of the Ministers of Foreign Affairs of the Member States. It is essentially identical to its predecessor within the OAU, the Council of Ministers. The Council follows the same voting system as the Assembly.<sup>174</sup> Its main function is to coordinate and monitor the implementation of the Union policies adopted by the Assembly.

The Pan-African Parliament constitutes one of the major innovations of the new Union. The establishment of this institution is an important development because it promotes participation of African peoples in the development and integration of the continent. However, it is also important because it builds on experience gained by institutions like the European Union

<sup>163</sup> Magliveras and Naldi (2002) at 418.

<sup>164</sup> CA art. 4(b).

<sup>165</sup> Packer and Rukare (2002) at 374.

<sup>166</sup> CA art. 5.

<sup>167</sup> CA art. 6.

<sup>168</sup> *Ibid.*

<sup>169</sup> CA art. 7.

<sup>170</sup> *Ibid.*

<sup>171</sup> CA art. 9.

<sup>172</sup> CA art. 9.1.

<sup>173</sup> CA art. 9.2.

<sup>174</sup> CA art. 11.

and the Organization for Security and Cooperation in Europe, respectively having instituted the European Parliament and the Parliamentary Assembly.<sup>175</sup>

The fifth organ is Court of Justice, whose composition and functions are determined in a Protocol.<sup>176</sup> This Protocol was adopted during the 2<sup>nd</sup> Session of the Assembly in Maputo on 11 July 2003.<sup>177</sup> However, its has not entered yet into force pending its ratification by 15 States.<sup>178</sup> The Protocol enables State Parties; the Assembly, the Parliament and other organs of the Union authorised by the Assembly; the Commission; and third parties under certain circumstances to submit cases to the Court.<sup>179</sup> The Court will have no jurisdiction to deal with disputes involving a State that is not party to the Protocol.<sup>180</sup> The jurisdiction of the Court is established in article 19:

1. The Court shall have jurisdiction over all disputes and applications referred to it in accordance with the Act and this Protocol which relate to:

- (a) the interpretation and application of the Act;
- (b) the interpretation, application or validity of Union treaties and all subsidiary legal instruments adopted within the framework of the Union;
- (c) any question of international law;
- (d) all acts, decisions, regulations and directives of the organs of the Union;
- (e) all matters specifically provided for in any other agreements that States Parties may conclude among themselves or with the Union and which confer jurisdiction on the Court;
- (f) the existence of any fact which, if established, would constitute a breach of an obligation owed to a State Party or to the Union;
- (g) the nature or extent of the reparation to be made for the breach of an obligation.

2. The Assembly may confer on the Court power to assume jurisdiction over any dispute other than those referred to in this Article.<sup>181</sup>

This ameliorates on the OAU Charter, which entrusted the Assembly with the judicial competence of interpreting the Charter. In addition, the Assembly could empower the Court to assume

jurisdiction over a few disputes, and its decisions would be binding on the parties.

In July 2004, the AU Assembly decided at its 3rd Ordinary Session in Addis Ababa, to integrate the African Court and the Court of Justice into one Court. While the Court of Justice established under the AU Constitutive Act has jurisdiction to resolve disputes between member states that have ratified the Court's Protocol, the African Court is empowered to hear cases challenging violations of the civil and political rights as well as economic, social and cultural rights guaranteed under the African Charter. Furthermore, unlike the judges of the African Court who are required to possess competence in human rights, the judges of the Court of Justice are only required to «possess the necessary qualifications required in their respective countries for appointment to the highest judicial offices.» Additionally, while the instrument elaborating the framework for the Court of Justice, has not yet entered into force, the African Court's Protocol entered into force in January 2004.

When considering the role the Court of Justice is meant to play in dispute settlement, Packer and Rukare opine that the AU did not rescue the old Commission of Mediation, Conciliation and Arbitration because «*the more integrated African Union contemplates the settlement of disputes mainly by the Court of Justice*».<sup>182</sup> This would constitute a «legalization» of dispute settlement procedures, meaning that political means of settlement would be abandoned in favour of judicial adjudication to the Court or arbitration. This seem a rather hard statement if we consider that member States might still prefer the political and more flexible methods that allow them to retain greater control over the process. Without knowing that later, the Security Council and its panel of the Wise would be set, Packer and Rukare stated: «*This process will bring the Union more success in settling disputes than the OAU ever had. It remains unfortunate, however, that no formal body of the new Union is expressly tasked with counselling or assisting in the resolution of differences by nonjudicial means, particularly since there is no mechanism to respond to claims of self-determination. This omission does not bar the possibilities of authorising the Chairman of*

<sup>175</sup> Magliveras and Naldi (2002) at 421.

<sup>176</sup> CA art. 18.

<sup>177</sup> Protocol of the Court of Justice of the African Union 11 July 2003.

<sup>178</sup> Protocol of the Court of Justice art. 60.

<sup>179</sup> Protocol of the Court of Justice art. 18.1.

<sup>180</sup> Protocol of the Court of Justice art. 18.3.

<sup>181</sup> Protocol of the Court of Justice art. 19.

<sup>182</sup> Packer and Rukare (2002) at 376.

*the Union to offer good offices, mediate, arbitrate, or otherwise act in specific cases.»<sup>183</sup>*

The remaining organs of the Union are the Financial Institutions, which are the African Central Bank, the African Monetary Fund and the African Investment Bank, The Commission, which plays the role of Secretariat of the Union, the Permanent Representatives Committee and the Economic, Social and Cultural Council.

An organ that is not regulated in the CA but that later became an organ of the African Union is the Peace and Security Council. The Peace and Security Council was incorporated through a Protocol adopted in July 2002 and following what established in article 5 of the Constitutive Act regarding the creation of new organs. This Protocol replaces the Cairo Declaration establishing the OAU Mechanism for Conflict Prevention, Management and Resolution.<sup>184</sup>

The Security Council constitutes a standing decision-making organ for the prevention, management and resolution of conflicts. This organ is also a collective security and early warning arrangement to facilitate timely and efficient response to conflict and crisis in Africa.<sup>185</sup> According to the Protocol, the Peace and Security Council shall be composed of 15 members elected by the Assembly.<sup>186</sup> The voting system replicates the one of the Assembly and the Executive Council of the Union, that is; consensus and when impossible, adoption of the decision by a two-thirds majority. Procedural issues are decided by simple majority.<sup>187</sup>

The functions of the Council are; the promotion of peace, security and stability, early warning and preventive diplomacy, peace-making, including the use of good offices, mediation, conciliation and enquiry, intervention operation, peace building and post-conflict reconstruction, humanitarian action, and any other function decided by the Assembly.<sup>188</sup>

According to Article 9 of the Protocol, the Council shall take the initiatives and actions it deems appropriate with regard to situations of potential and full-blown up conflict.<sup>189</sup> To that end, it shall use its discretion to effect entry, whether through the collective intervention of the Council, or through its chairperson and/or the Chairperson and/or the Chairperson of the Commission, the Panel of the Wise, and/or in collaboration with Regional Mechanisms.<sup>190</sup>

The Chairperson of the Commission plays a distinguished role within the Peace and Security Council. He is entitled to bring issues to the attention of the Council or the Panel of the Wise and also, at his own initiative or when requested by the Council, use his good offices either personally or through special envoys, special representatives, the Panel of the Wise or the Regional Mechanisms, to prevent potential conflicts, resolve actual conflicts and promote peace-building and post-conflict reconstruction.<sup>191</sup> Therefore, the effectiveness of the system, largely, will depend on the personal character of the elected Chairman.

Regarding the relation with sub-regional organizations, the Protocol establishes that the Union has primary responsibility for promoting peace, security and stability in Africa. It is the Chairperson of the Commission who is entrusted with harmonization and coordination of the activities of the two systems.<sup>192</sup> Concerning the relationship with the UN the protocol states that «the Peace and Security Council, which has the primary responsibility for the maintenance of international peace and security (...)».<sup>193</sup> Thus, the Protocol establishes a clear relation of hierarchy between the three systems

### 3.1. THE PANEL OF THE WISE

This organ has been established to support the Peace and Security Council and the Chairperson of the Commission, particularly in the area of conflict prevention.<sup>194</sup>

<sup>183</sup> *Ibid.*

<sup>184</sup> Protocol relating to the establishment of the Peace and Security Council of the African Union (hereinafter PSC Protocol), Durban 10 July 2002, into force since 26 December 2003, available at <http://www.africa-union.org>, art. 22.1.

<sup>185</sup> PSC Protocol at art. 2.

<sup>186</sup> PSC Protocol at art. 5.

<sup>187</sup> PSC Protocol at art. 8.

<sup>188</sup> PSC Protocol at art. 6.

<sup>189</sup> PSC Protocol at art. 9.1.

<sup>190</sup> PSC Protocol at art. 9.2.

<sup>191</sup> PSC Protocol at art. 10.2.

<sup>192</sup> PSC Protocol at art. 16.1(a), (b).

<sup>193</sup> PSC Protocol at art. 17.1.

<sup>194</sup> PSC Protocol at art. 11.1.

The Panel of the Wise is composed of five highly respected African personalities from various segments of society who have made outstanding contribution to the cause of peace, security and development of the continent. The Chairperson of the Commission selects them after consultation with the Member States concerned, with regard to regional representation. They are appointed by the Assembly to serve for a period of three years.<sup>195</sup>

The main function of this organ is to advise the Peace and Security Council or the Chairperson of the Commission, on all issues pertaining to the promotion, and maintenance of peace, security and stability in Africa.<sup>196</sup> The Protocol establishes that the Panel of the Wise can act either at the request of the Peace and Security Council and the Chairperson of the Commission, or at its own initiative.<sup>197</sup>

According to its regulation by the Protocol, the Panel of the Wise appears as a support organ without a role of its own but helping the Peace and Security Council to fulfil its functions.

Following the opinion expressed by Laurie Nathan, I consider that the Panel of the Wise should have been instituted as «the expert mediation unit of the Peace and Security Council».<sup>198</sup>

Nathan bases this suggestion on three propositions: mediation should be regarded as a specialised activity that requires extensive experience and a high level of proficiency; an experienced mediator is far more likely to be successful than an inexperienced one; and a confidence-building, approach to mediation is more likely to yield a positive outcome than coercive diplomacy.<sup>199</sup>

According to Nathan, «*unlike an arbitrator who might rule in favour of one of the disputants, and unlike a partisan actor whose interest are inimical to those of a disputant, a mediator seeks to facilitate agreements in an even handed fashion and on terms acceptable to the parties.*»<sup>200</sup>

Therefore, what she proposes is the establishment of a confidence-building mediation system. This system is defined as a process of facilitated dialogue and negotiations during which a third party helps the adversaries, with their consent, to manage or resolve their conflict by accommodating each other's fears and needs. «*The consensual and voluntary nature of mediation is so fundamental that it can be regarded as defining feature of the process.*»<sup>201</sup> Thus, her opinion is favourable to the thesis sustained by Maluwa regarding the Commission of Mediation, Conciliation and Arbitration of the OAU and supporting the creation of a dispute settlement system based on the parties' confidence and control.

Concerning the question of the use of «sticks and carrots», Nathan opposes the use of punitive action by mediators. She acknowledges that «*violent conflict is usually characterised by the problem of one or more of the belligerents being implacably opposed to negotiations. International or regional organisations might decide to apply enforcement measures against a party that persistently refuses to enter into negotiations, is guilty of human rights violations...etc.*»<sup>202</sup> However, she states that «*mediators can succeed where their credibility and authority emanate from moral rather than formal power.*»<sup>203</sup> In addition, once the process of mediation has started she considers that a mediator will lose its credibility and become party to the conflict if it threatens or punishes with sanctions.<sup>204</sup> Finally, she proposes a distribution of roles between «good cop and bad cop» by saying that, «*if different kinds of leverage are required in a particular case they do not have to be exercised by the mediator.*»<sup>205</sup> In the case of the African Union's this would mean that if the Assembly considers necessary imposing enforcement measures, this decision should never involve the Panel of the Wise.<sup>206</sup> In addition, Nathan considers that the panel's credibility should derive from the mediation expertise of its members. The panel should thus comprise people with a proven record of accomplishment as mediators, what would inspire confidence to the States.

<sup>195</sup> PSC Protocol at art. 11.1, 11.2.

<sup>196</sup> PSC Protocol at art. 11.3.

<sup>197</sup> PSC Protocol at art. 11.4.

<sup>198</sup> Nathan, Laurie, «Mediation and the AU's Panel of the Wise», in Shannon Field (Ed.), *Peace in Africa: Towards a Collaborative Regime*, 2004, p. 64.

<sup>199</sup> *Ibid.*

<sup>200</sup> Nathan (2004) at 66.

<sup>201</sup> *Ibid.*

<sup>202</sup> Nathan (2004) at 69.

<sup>203</sup> Nathan (2004) at 69.

<sup>204</sup> Nathan (2004) at 70.

<sup>205</sup> Nathan (2004) at 71.

<sup>206</sup> *Ibid.*



This proposal is particularly interesting because, as anticipated at the end of the previous chapter, it combines the two types of assessments that, regarding the OAU, were made by different authors. While it proposes the use of a confidence-based dispute settlement system, it acknowledges the advantages provided by the existence of enforcement powers. In addition, by being a permanent organ, the Panel of the Wise would overcome the problem of continuance posted by the use of ad hoc arrangements.

Nathan rightly states that mediation should be performed in a dynamic fashion, adapting to the changes experimented within the different conflicts. Therefore, mediators should be expected to be flexible, creative, and responsive to changing conditions. In order to complement their skills the Panel of the Wise could be assisted by a group of technicians who provide with expertise in the legal and other areas.<sup>207</sup>

However, Nathan anticipates the possible limitations to the establishment of the Panel of the Wise as the expert mediation unit of the African Union. First, it is unclear whether the leaders of the AU expect the panel to perform a predominantly mediation or advisory function. Secondly, the Protocol of the Peace and Security Council indicates that mediation could be undertaken by a range of actors other than the panel, such as the Peace and Security Council itself, the Chair of the Commission, special envoys and representatives of the chair, and ad hoc committees.<sup>208</sup>

#### 4. Enforcement of Obligations

One of the main differences between the OAU and the African Union is that the latter enjoys certain enforcement capacities. The Constitutive Act comprises three different cases in which the African Union can adopt punitive measures. These measures are regulated in Articles 23 and 30 and consist of sanctions and suspension respectively.

Article 23.1 provides that if a member State defaults in the payment of its contributions to the Union budget, the Assembly shall determine the appropriate sanctions to be established.

These sanctions can consist of the denial of the right to speak at meetings; to vote; to present candidates for any Union position or post; and to benefit from the Union commitments. Magliveras and Naldi have criticized these provisions by saying it is excessively harsh pointing out several reasons, such as the fact that «a large number of African Countries face difficult and pressing financial problems threatening their very existence.»<sup>209</sup> While acknowledging the harshness of the sanction it is also important to remember that the lack of funding was a permanent and harmful challenge the OAU endured. Financial trouble would impede the African Union carry out its functions, among them dispute settlement and conflict resolution. Mediation and other dispute settlement initiatives require adequate financing and are expensive. In addition; if the African Union wants to correct the deficiencies of the OAU and accomplish its fail goal of emancipation and «African solution for African problems» economic independence is a «*conditio sine qua non*». Furthermore, while it is a fact that many African States undergo extremely serious economic hardship it is also true that many States did not pay their contributions to the OAU because of their lack of commitment with the organization. Although it could maybe advisable to establish an exception allowing deferral of payment in very special cases, I consider Article 23.1 will generally contribute to the empowerment of the African Union, correcting a deficiency of its predecessor.

Secondly, Article 23.2 establishes the imposition of sanctions in case of failure by any member State to comply with the decisions and policies of the Union. The consequence of this provision is that while the organs of the OAU (mainly the Assembly) had no possibilities of enforcing its decisions, the African Union, theoretically, is given «teeth» to implement its decisions. However, one should notice that, while Article 23.1 said that in case of payment failure «the Assembly *shall* determine the appropriate sanctions», Article 23.2 provides that member States «*may* be subject to other sanctions». These other sanctions, according to Article 23.2, can take the form of denial of transport and communication links with other member States and other measures of political and economic nature.

Magliveras and Naldi point out several shortcomings in the formulation of this second group of sanctions. First, it is not clear

<sup>207</sup> Nathan (2004) at 74.

<sup>208</sup> Nathan (2004) at 77.

<sup>209</sup> Magliveras and Naldi (2002) at 423.

whether, within the context of Article 23.2, it is possible to apply also the sanctions provided in Article 23.1. Thus, the question is whether the sanctions contained in article 23.2 are cumulative or alternative in relation to the ones provided in Article 23.1. Second, it is unclear who would determine when non-compliance has taken place. As this determination is legal rather than political, it could correspond to the Court of Justice.<sup>210</sup> However, if the Assembly makes this determination, the risk would be sanctions are used politically. However, it is also true that, in this case the capacity of prompt reaction to violations would be enhanced.

Concerning dispute settlement the possibility of establishing sanctions is controversial. In general, it can be considered a positive step, as it enhances the capacities of the African Union to force member States to settle their disputes peacefully. However, as stated earlier, sanctions should be kept separated from the mediation process. I think than rather than to impose a concrete settlement, sanctions could be used to, first, oblige a country to initiate the process of settlement and to, later, make it respect its commitment to a certain settlement. I think it could be counter-productive to entrust the application of these sanctions to the organs conducting dispute settlement to «threat» one of the parties and make it accept a certain settlement. Such a usage of sanctions would harm the ultimate goal of durability that settlement seeks. In addition, next Chapter considers the importance of reconciliation as part of the settlement of disputes. Without discussing it further in here, it is possible to state that this objective would also suffer from that practice.

Finally, Article 30 establishes the possibility of suspending a government that has come to power through unconstitutional means from taking part in the activities of the Union. This provision is related to the democratic clause included in the principles established in article 4. It is important to highlight that it is not the State the one affected by this suspension but the unlawful government. This could constitute an improvement from the OAU. The African Union gets «teeth» to act against unconstitutional governments by excluding them from taking part in its activities.<sup>211</sup> However, we have already stated that constitutional cannot be understood as a synonym of democratic. In addition,

the determination of the applicability of this sanction would probably be made again at the political level, risking both inapplicability and political use.

### 5. Assessment

While the African Union does not create an integration-based organization, it has significantly advanced towards a more limited formulation of the principle of sovereignty. The introduction of the democracy clause, the principle of intervention under serious circumstances, the existence of enforcement powers and the obligation to settle disputes through such appropriate means decided by the Assembly are positive steps towards the establishment of an integrated African economic and political space.<sup>212</sup> However, the possibility of these powers being curtailed by political decisions makes the creation of a coercive-diplomacy system of dispute settlement unlikely. Thus, I consider that the application of Nathan's proposal would be adequate. By establishing a confidence-based system of mediation, through the Panel of the Wise, the African Union would be able to considerably satisfy State's yearn for confidence and control. At the same time, the other organs of the African Union could be in charge of keeping the dispute within the AU system by using its «sticks» or enforcement capacities. However, the system could again fail if States refuse to submit their disputes to the Panel of the Wise or to implement the settlement and the Assembly does not make use of its enforcement powers.

### III. Traditional means of dispute settlement

In this chapter I will present an overview of the way in which traditional dispute settlement was carried out within African traditional societies, and analyze whether some of these practices and values can be applied to modern mechanisms of dispute settlement under the African regional system. Zartman asserts that the questions to address are; what is the role of traditional conflict management practices today? Should they take over the field, should they be combined with modern and

<sup>210</sup> Magliveras and Naldi (2002) at 424.

<sup>211</sup> Packer and Rukare (2002) at 374.

<sup>212</sup> Maluwa (2003) at 169.

foreign methods, or should they make way for newer and better methods?<sup>213</sup>

### 1. *Characteristics of African Society as Reflected in the African Charter of Human and Peoples Rights*

The African Charter on Human and People's Rights, sometimes referred to as the «Banjul Charter», was adopted by the OAU in 1981 and entered into force in 1986. The Charter contains human rights also embedded in other human rights instruments. In addition, it also presents some particularities reflecting values and principles pertaining to African society.

The three main characteristics found in the Charter defining African society, relevant in relation to dispute settlement are: respect and protection of African values and traditions; the importance of the elders; and the prevalence of collectivist over individualist attitudes.

The first characteristic to be examined is the concern for protecting and promoting African traditions. The emphasis on African traditions is evident in the preamble, which establishes the need to take «into consideration the virtues of their historical tradition and the values of African civilization which should inspire and characterize their reflection on the concept of human and peoples' rights». In relation to the right to education and to participate in cultural life, that Charter also establishes the duty of the States to promote and protect «moral and traditional values recognized by the community.»<sup>214</sup> A similar consideration is made in connection to family rights, stating that «the state shall have the duty to assist the family which is the custodian of morals and traditional values recognized by the community.»<sup>215</sup>

The second characteristic of African society of importance to us is the highly valued role of the elders, which is reflected within the duties comprised in the Charter. Individuals have the duty to respect his parents at all times and to maintain them in case

of need.<sup>216</sup> These duties correspond to the distinctly positive perception of the elders in African tradition. Elders are traditionally associated with authority and importance derived from the wisdom obtained through experience. These considerations also play a role in dispute settlement. As we will see in the following sections, a council or board of elders will usually play a central role when conducting dispute settlement by traditional means. As we saw in the previous Chapter, the African Union has somehow reflected this tradition by incorporating the Panel of the Wise to the newly created Peace and Security Council.

The third characteristic is collectivism, which is reflected in the inclusion of collective human rights (called Peoples' Rights) and duties in the African Charter. Among these Peoples' Rights, we find the rights to self-determination and full sovereignty over natural resources. Furthermore, there is the right to development, the right to peace, and «the right to a general satisfactory environment favourable to their development».<sup>217</sup> The counterpart to these rights, are the duties, which derive from the fact that in Africa, rights and duties are regarded as being two facets of the same reality: two inseparable realities. All the duties contained in the Charter respond to the general obligation of contributing to community, and therefore convey the value of solidarity and acting in a way that considers the community's well-being. All those aspects are also important in relation to the way disputes are settled in African society. In addition, communitarianism is also the root of the reconciliation-oriented procedures that are traditional in Africa. As we will see, the well-being of the group and the reestablishment of the normal relations within the community are the main goals to be achieved through the settlement, rather than placing blame and imposing punishment. According to African conception of the law, disputes are not settled by contentious procedures but through reconciliation. Reconciliation generally takes place through discussions, which end in a consensus leaving neither winners nor losers. Trials are always carefully avoided. They create animosity, and therefore hamper the well functioning of society.

<sup>213</sup> I. William Zartman, «African Traditional Conflict "Medicine"», in *Traditional Cures for Modern Conflicts*, ed I. William Zartman, SAIS African Studies 2000, p. 9.

<sup>214</sup> African Charter of Human and People's Rights (hereinafter African Charter), adopted 27 June 1981, OAU Doc. CAB/LEG/67/3, at <http://www.africa-union.org>, art. 17.3.

<sup>215</sup> African Charter at art. 18.2.

<sup>216</sup> African Charter at art. 29.1.

<sup>217</sup> African Charter at art. 20, 23 and 24.

## PRELIMINARY CONSIDERATIONS

It is important to keep in mind that most of the mechanisms that we will see in this section were applied at the tribal, inter-ethnic and, occasionally, national rather than at the international level. Yet, I will consider the possibility of applying some of the underlying values and procedures to the more complex context of international disputes.

Due to space constrictions it is not possible to make an in-depth assessment of all examples of traditional settlement. The focus is to find common characteristics in order to later address their limitations and possible applicability, as well as the way in which they can play a role in international dispute settlement within the modern African system.

The definition of what constitute traditional methods is not easy. During the colonization, customary law and traditional practices were «contaminated» by western concepts. Still, the objective is to focus on the *indigenous content*<sup>218</sup> of the practices, trying to find what content is different from, and can improve on, current strategies.

### 2. Common Characteristics of Traditional Dispute Settlement

Commonly, traditional settlement stems from a pragmatic notion; the need to settle disputes and comply with the terms of the settlement is motivated by the fact that the members of the community are in ongoing social and economic relationships and must necessarily deal with each other in the future.<sup>219</sup> This assertion loses some of its power when applied at the international level. Obviously, within the small micro-cosmos of a tribe or ethnic group, where individuals maintain all the aspects of their lives, the sociological pressure for settlement is higher than at the national level or between States. Even so, in an increasingly

globalised world, countries are also to a certain extent dependent on each other economically and politically, particularly in the context of a region, in this case Africa.

In many cases the sources of conflict in traditional societies has been, as it is today, related to natural resources. This was for example the case among the Fulbe of West Africa. As explained by Wendy Wilson-Fall, «*most state-level conflicts in the Shaelian and savannah pasture zones resulted from power struggles over natural resources and labour*».<sup>220</sup>

The «communitarism» or collectivism is one of the main characteristics of African traditional settlement. Kiplagat defines the process of settlement as a «*community in discussion*»<sup>221</sup>; as the settlement is always carried out open to all community members. Several philosophical conceptions of the community, present in most African traditional societies, reflect this collectivism. One example is the idea of *Ubuntu*, which is particular to South Africa. *Ubuntu* translates into «*collective personhood*» and the fundamental idea is that one can only be a person through others. Human existence is conceived as unified and integrated. *Ubuntu* influences conflict management by its spirit of cooperation. Members of a society are meant to work together in order to solve the problems that emerge, and this is why Masina states that «*managing conflicts in African communities becomes an open process, in the sense that it includes the nuclear and extended families, and even the elders of the village, chiefs, and headmen as well*».<sup>222</sup> The institution of conflict management among indigenous South Africans receives the name of *inkundla* or *lekgotla* and it has a communal character, the entire society is involved at various levels of the conflict resolution.

Some scholars have pointed out the difference between individualistic exclusivist Westerns, who prefer to apply win/lose tactics of dispute settlement, and Africans, who, being communal

<sup>218</sup> Eghosa E. Osaghae, «Applying Traditional Methods to Modern Conflict: Possibilities and Limits», in *Traditional Cures for Modern Conflicts*, ed I. William Zartman, SAIS African Studies 2000, p. 204.

<sup>219</sup> Ben K. Fred-Mensah, «Bases of Traditional Conflict Management Among the Buems of the Ghana-Togo border», in *Traditional Cures for Modern Conflicts*, ed I. William Zartman, SAIS African Studies 2000, p. 34.

<sup>220</sup> Wendy Wilson-Fall, «Conflict Prevention and Resolution Among the Fulbe», in *Traditional Cures for Modern Conflicts*, ed I. William Zartman, SAIS African Studies 2000, p. 49.

<sup>221</sup> Bethuel Kiplagat, «Is Mediation Alien to Africa?», *Online Journal of Peace and Conflict Resolution* 1.3 at [www.trinstitute.org/ojpcr/1\\_3tt1.htm](http://www.trinstitute.org/ojpcr/1_3tt1.htm), visited 16 June 2004.

<sup>222</sup> Nomonde Masina, «Xhosa Practices of Ubuntu for South Africa», in *Traditional Cures for Modern Conflicts*, ed I. William Zartman, SAIS African Studies 2000, p. 170.

inclusivist, favour open processes where the community establishes a dialogue based on moral values.<sup>223</sup>

The leader or chief of a community and/or a council of elders usually head the procedure of settlement. They regard their own dispute-settling role as a service to the welfare of the community. Hence, their goal is to achieve reconciliation, preserving the physical existence and spiritual well-being of the entire society.<sup>224</sup> Buems elders, for example, believe that the failure to comply with the settlement undermines the social order and is equivalent to an assault on the community as a whole.<sup>225</sup> As Uwazie explains in relation to the Nigerian Igbo (but applicable to all traditional systems); «*In this cultural context, a sense of reconciliation is the paramount goal, not necessarily punishment. Even when fault is attributed, punishment is aimed at reintegration.*»<sup>226</sup>

These influential individuals count with the confidence of the community. This is the case within the Buem, where lineage elders, medicine men, priests and influential individuals, known for their wisdom, skills, and trustworthiness in dispute settlement dominates mediation (called *benyaogba ukpikato*). In some cases, the reputation of these individuals extends outside their communities, often being called upon to mediate conflicts within other groups.<sup>227</sup>

Within the Oromo, who enjoy a unique indigenous democratic system called Gada, the elders (*jarsa biya*) also enjoy a predominant role in the process of settlement. In order to qualify as *jarsa biya* and take part in the settlement they must be committed to the Oromo societal ideology of conflict resolution, composed of five major elements: effort, truth, justice, punishment (understood as restoration or compensation) and reconciliation. They must also have knowledge of the law and customs, have integrity of character and command the trust of the other elders and the community. To conduct the process a judge (*haiyu*) is

electd from among the *jarsa biya*. This person must have superior ability to use proverbs and metaphors, possess leadership, the ability to steer the discussion and keep tempers cool, as well as a record of success in making peace in the community.<sup>228</sup>

Similar requirements are demanded from the clan elders conducting dispute settlement in Somalia. These elders may be notable religious leaders. Their influent position is not the result of a hereditary status, but rather based on their earned reputation as effective negotiators, trusted mediators, moving orators, or wise and pious men.<sup>229</sup> These considerations are also applicable to the members of the council of elders within the Xhosa in South Africa.<sup>230</sup>

One of the most developed individual figures of traditional dispute settlement found within the Ouatchi, in Western Africa, is the *Du Nku*. This figure symbolises the community eye, and can be found in other traditional communities under different names. It is a person with exceptional qualities who is perceived as especially influential and trustworthy by the group. His qualities are summarized by Kouassi as *amenkuta* (personality), *ametohe* (exceptional character), *ngonola* (the one who is at the community's service), *du mega* (great experience and credibility), and *dunya gblola* (the spokesman who also remains faithful to the given or spoken word).<sup>231</sup> Because of his knowledge and personality, the Du Nku is the conciliator, the adviser and the confidant of the community.<sup>232</sup>

Kouassi proposes to «institute du nku at the level of State relations.» He adds, «*In this case a structure could be established that goes from the tribes to the major national communities. Each state could identify its own du nku. In the case of regional organizations like ECOWAS (...), a board of du nkus could be put in charge of promoting honourable agreements in order to solve conflicts in the region.*»<sup>233</sup> Kouassi recommends that each

<sup>223</sup> *Ibid.*

<sup>224</sup> Ernest E. Uwazie, «Social Relations and Peacekeeping among the Igbo», in *Traditional Cures for Modern Conflicts*, ed I. William Zartman, SAIS African Studies 2000, p. 29.

<sup>225</sup> Fred-Mensah (2000) at 33.

<sup>226</sup> Uwazie (2000) at 18.

<sup>227</sup> Fred-Mensah, (2000) at 35.

<sup>228</sup> Hamdesa Tusso, «Indigenous Processes of Conflict Resolution in Oromo Society», in *Traditional Cures for Modern Conflicts*, ed I. William Zartman, SAIS African Studies 2000, p. 88.

<sup>229</sup> Ken Menkhaus, «Traditional Conflict Management in Contemporary Somalia», in *Traditional Cures for Modern Conflicts*, ed I. William Zartman, SAIS African Studies 2000, p. 185.

<sup>230</sup> Masina (2000) at 171.

<sup>231</sup> Kouassi (2000) at 72-75.

<sup>232</sup> *Ibid.*

<sup>233</sup> *Ibid.*

country identify among its citizens persons who would be morally recommendable and able to retain their independence. The international du nku should be somebody whose prominent personality is recognized at both the international and the African level. He suggests, among others, Nelson Mandela.<sup>234</sup>

Within traditional settlement of disputes, the issue of confidence and trust in the individuals conducting it is a very important element. Also, the fact that the elders are the ones enjoying a central role, suggests the existence of a dispute settlement system based on the authority of the wisest and the most experienced and talented. The elders are clearly not the strongest members of society, but still society relies on their authority to conduct the settlement, rather than resorting to warriors or other powerful members of the group. The predominant role of the elders within African society, asserted above, is corroborated by their important position in the field of dispute settlement.

Another key feature of traditional dispute settlement is the importance of truth as the base of the settlement. This is a constant element within all the different groups. Finding the truth about what has happened is the «*conditio sine qua non*» for a resolution to be suggested by the chief, the elders or the assembly.

Establishing the truth leads to the final objective of traditional dispute settlement; reconciliation and healing. It is a common belief that punishment does not contribute to rehabilitating of the harmony of the community and, thus, it is generally substituted by some sort of restoration or compensation. However punishment is contemplated for marginal cases in which the «*the offence was beyond the pale of acceptable behaviour*».<sup>235</sup>

There are usually symbols that seal the reconciliation and, although they vary from one group to another, they are invariably based on the idea of sharing. They can consist on the community eating together<sup>236</sup>, a celebration with dancing and poetry<sup>237</sup>, or the conflicting parties drinking from the same calabash<sup>238</sup>.

A practical example of contemporary application of the concepts of truth, reconciliation and *ubuntu* is the Truth and Reconciliation Commission established in 1995 to address the actions

committed by the two sides fighting in South African for liberation and the apartheid system respectively. The primary concern of this Commission was the healing of the feelings of those who lost their loved ones during the conflict. The TRC did not intend to punish those who had committed criminal actions but to bring the truth of what happened to the victims. Telling the truth was the requirement for the perpetrators to qualify for obtaining amnesty. The offenders would confess their appalling actions and the victims would have the opportunity of expressing the pain they suffered as a consequence. Understanding and forgiveness were meant to bring reconciliation. The purpose was to see to that the crimes committed would never be repeated again. However, there have been some problems in the achievement of this goal. Some perpetrators refused to appear before the TRC or to apologize for what they did.<sup>239</sup>

There have also been some attempts of applying traditional means to the settlement of contemporary disputes although, in general, traditional means have been disregarded in the African context, considered old-fashion and ineffective by African themselves. Menkhaus makes an analysis of the role in dispute settlement of the elders in Somalia since the beginning of the Civil War in 1988. The elders were mostly excluded from all peaceful initiatives to reach a peaceful solution to the conflict. However, between 1991 and 1992 some successful traditional conflict resolution initiatives were undertaken in Northern Somalia. The initiatives consisted of several traditional peace talks, where clan elders negotiated the establishment of peace in the region. The most important feature of these talks was that the initiative successfully combined old and new processes, later repeated in other Somali peace talks, putting the elders in charge of the general negotiations, while the intellectuals, organized in committees, took care of the more technical aspects. Nevertheless, despite such achievements in the north, traditional mechanisms failed in the south. Menkhaus points out to the modification in the relationship between the elders and the young ones, who at that point of the conflict were, in most cases, possessing and using automatic weapons to provide themselves and their families with basic products. According to Menkhaus «*local clan elders found themselves attempting to negotiate with young militiamen and*

<sup>234</sup> *Ibid.*

<sup>235</sup> Masina (2000) at 172.

<sup>236</sup> Kiplagat (2004).

<sup>237</sup> *Ibid.*

<sup>238</sup> Fred-Mensah (2000) at 41.

<sup>239</sup> Masina (2000) at 177 and 178.

*bandits from distant clans rather than with "peer" clan elders. Local elders were, moreover, negotiating from positions of extreme weakness, as their communities typically had few weapons or organized defence forces. The teenage gunmen of the conquering clans had little respect for traditional peace building, nor did they desire such mediation.»<sup>240</sup>*

Traditional methods were excluded from most internationally sponsored initiatives in Somalia. Militia leaders were invited under the consideration that they were effectively holding the power, while the elders and traditional Somali assemblies were disregarded as ineffective and too time-consuming. It is especially regrettable that the UN decided to invite only political representatives to the meetings it organized. The political factions and militias had no interest in ceding some political power to traditional authorities. The UN itself felt more comfortable with modern processes. However, the greater opposition to the inclusion of traditional methods came from African leaders themselves, who contemplated the elders as an anachronism and disregarded their potential as mediators.

Nevertheless, traditional methods were given a chance in Southern Somalia in the period between 1993 and 1994. For political reasons the UN decided to provide support to traditional conflict management. The Jubaland Peace Accord of 1993 emerged as the result of an innovative initiative in which traditional processes and contemporary procedures were combined. Clan elders, intellectuals and other civil leaders were in charge of different tasks, assisted by international agencies. According to Menkhaus *«broad principles of the reconciliation were handled by a daily plenary session of elders, while specific technical aspects of implementation were farmed out to committees formed by intellectuals, who generated proposals for the elders' consideration.»<sup>241</sup>*

We have seen how conflicts are managed by the community. As explained by Zartman this is because the objective is the reintegration of the normality of relationships in the community. It does not matter if the conflict only takes part among a few members of the community. What westerners might interpret as a private affair is dealt with by the whole community in Africa, because it has breached the community's peaceful order. The

parties of the dispute must admit their wrongdoing and seek the forgiveness of the community. Therefore, the decision on the dispute reconciles the parties and the community as a whole while avoiding punishment.

### 3. Limitations

#### 3.1. TRADITIONAL MEANS IN A NEW AND COMPLEX REALITY

One of the first challenges that traditional practices of dispute settlement would face if applied in the international arena is the disputes and conflicts to be address being far more complex than the ones these methods were traditionally applied to. Although some of the traditional practices were use beyond the local level that is; at the inter-ethnic or national stage, there are several limitations to the adaptation of this traditional strategies to modern international relations. As stated by Osaghae; *«the applicability of traditional strategies to modern conflicts is determined, among other factors, by the extent to which the nature of modern conflicts can be shown to be comparable to conflicts in traditional societies.»<sup>242</sup>*

Osaghae identifies three main limitations to the use of traditional dispute settlement means. The first limitation is the absence of a generalised model of traditional conflict management. Despite of the existence of common values and principles, traditional management strategies are localised and particularistic. Therefore, in case these traditional methods were going to be applied at the international level it would be necessary to find a common denominator. Building up this common system would involve a process of selection between the various and particularistic traditional strategies, what constitute a sensitive task, as it is likely to arouse suspicions among the different ethnic groups. The same consideration would apply to the task of selecting the relevant figures (elders or dukus) to take part in settlement at the international level. The second limitation is related to the lack of moral and customary cohesion within and between African States. This opinion is shared by Zartman, who underlines the difficulty of applying traditional strategies in a context (such as the inter-state) where

<sup>240</sup> Menkhaus (2000) at 191.

<sup>241</sup> *Ibid.*

<sup>242</sup> Osaghae (2000) at 206.

the conflicting parties are not tied together by shared values and interdependence.<sup>243</sup> He concludes that creating shared values and interdependence is necessary to obtain durable conflict management agreements.<sup>244</sup> The third constraint is that most struggles and disputes occur at the high level, between political or military factions or powerful groups, instead of at the level of the more basic social structures.<sup>245</sup>

We could also add the consideration made by Menkhaus in relation to Somalia, where he pointed out to the fact that the respect and submission to the opinion of the elders cannot be taken for granted in modern society. This might undermine the implementation of decisions adopted by traditional means among the militias and pseudo-political factions.

However there are also some other limitations which are practical rather than substantive but which I consider essential. As we have seen, traditional practices or rituals of settlement are lengthy and involve the participation of the whole community. The application of traditional methods is usually free of time constrictions and lasts as long as it takes to achieve reconciliation. The truth is uncovered and recognized, the victims or parties explain their claims and feelings, and there is poetry, singing, dancing. Even when the chief, council of elders, or mediator has adopted a decision still the settlement and subsequent reconciliation need to be sealed with symbols like religious rituals, shared meals or communal gatherings. One of the principles inspiring modern relationships is that «time is money». While conducting these processes in a small community is quite inexpensive, organizing it at the international level within an international organization would become unaffordable. This is especially true within the African context, where most countries suffer serious economic struggles, what obstacles the payment of their contributions to organizations. In addition, this is especially important in situations of armed conflict or human right violations, where the life of many people depend on the rapid adoption of a peaceful settlement. There is also the problem of getting the whole community involved in the processes.

There is no need to stress how implausible would be to factually apply this feature at the intra-state or inter-state level.

### 3.2. WOMEN'S HUMAN RIGHTS CRITIQUE

It is possible to make a critical assessment of the traditional mechanisms of dispute settlement on the light of women's human rights. It is important to highlight that although all the community takes part in the procedures, the central figures of mediators, chiefs, *du nkus*, etc... are usually men. Women have performed a leading role in marginal cases. Furthermore, in several cases women have been accused of acting as instigators of conflict. Referring to role of women in conflict in Western Sudan, Mohamed describes a situation where women from nomadic communities (Hakkamas) have traditionally foster conflict and inter-community revenge by mocking the men and questioning their courage when they refused to retaliate with violence to preceding aggressions or offences by other tribes.<sup>246</sup> Mohamed points out the existing contradiction between the existing subordination of women to men in society and their great influence in the men's behaviour.<sup>247</sup> Because women are denied an «official» role at the community's decision-making level, they ultimately resort to this type of informal manipulative power to influence in the decision process. Mohamed's view is that only economic and cultural development, including the sedentarization, is likely to change the Hakkamas into contributors to peace.<sup>248</sup> However, there are also examples of positive contributions of women into conflict resolution processes at the tribal level. Kiplagat provides the example of the Wajir women (northeastern Kenya), who successfully initiated a process of traditional settlement to conclude a violent conflict over natural resources in the region.<sup>249</sup> Another example is related to the Oromo community, where women are considered as sacred humans. According to Tuso, «*women play important roles as messengers of peace; they organize themselves and physically intervene between the conflicting parties in case of violence; they mobilize the community to respond to the situation of conflict quickly and appropriately; and they serve a*

<sup>243</sup> I. William Zartman, «Conclusions: Changes in the New Order and the Place of the Old», in *Traditional Cures for Modern Conflicts*, ed I. William Zartman, SAIS African Studies 2000 at 226

<sup>244</sup> *Ibid.*

<sup>245</sup> Zartman (2000) at 214-216.

<sup>246</sup> Adam Azzain Mohamed, «From instigating violence to building peace: The Changing role of women in Darfur region of western Sudan», *African Journal on Conflict Resolution*. Vol. 4, No. 1, 2004, p. 14.

<sup>247</sup> Mohamed (2004) at 23.

<sup>248</sup> Mohamed (2004) at 25.

<sup>249</sup> Kiplagat (2004).



*moral voice in times of social turmoil.*»<sup>250</sup> However neither case did women perform the central role of mediation, which was adjudicated to the elder men. Therefore, we cannot talk of equality but in the best cases, of equity. There is an adjudication of roles according to which men and women perform different functions allegedly corresponding to their gender. The fair evaluation of that kind of system would require a lengthy discussion on women's rights in which the debate between universalist and relativist approaches to human rights would be at the centre. Although interesting, the discussion is placed beyond the scope of this thesis. Therefore, I would just say that, when considering the application of traditional methods to modern disputes within Africa, it would be necessary to take into account the general prohibition of discrimination based on sex contained in all international human rights instruments, including the African Charter.<sup>251</sup> In addition, since 2000, the United States has devoted specific attention to the role of women in conflict resolution. In that regard, it is necessary to recall Security Council Resolution 1325 on Women, Peace and Security, which calls on the adoption of «*measures that support local women's peace initiatives and indigenous processes for conflict resolution, and that involve women in all of the implementation mechanisms of the peace agreements*». <sup>252</sup>

The importance of including women in conflict resolution and peace initiatives is not a simple matter of representation for the sake of taking part, but a necessary step for integrating women's specific interests and views in processes and institutions governed by men.<sup>253</sup>

### 3.3. INTERNATIONAL CRIMINAL LAW CRITIQUE

We have stated that truth and reconciliation are paramount values of traditional dispute settlement. However, it is questionable that punishment should also be avoided in the cases where genocide, ethnic cleansing and massive human rights violations have been committed. In some cases the establishment of criminal tribunals, like the one set in Rwanda, can be used bring to justice and avoid impunity.

<sup>250</sup> Tusso (2000) at, 88.

<sup>251</sup> African Charter at art. 2.

<sup>252</sup> (S/RES/1325) of 31 October 2000.

### 4. Applicability of Values: Cultural Legitimacy

Having seen the serious limitations to the application of traditional methods, it is now time to consider whether they should be left outside the modern institutionalized practice of dispute settlement or if they can contribute to it to some extent.

The first question to be answered is whether traditional or customary dispute settlement can make its best contribution simply by continuing to exist and being used in its original way. It is clear that the way in which a conflict is resolved needs to be shaped to the nature of such conflict. In the first chapter of this thesis, we have seen the most frequent characteristics of modern African conflicts. It is possible to say that, *per se*, traditional dispute settlement mechanisms could not simply be «copied» to be applied at the international level. These practices are not designed to be applied by such an enormous community, as «Africa» would constitute. It would be necessary to go through a process of selection and combination of traditional procedures, what would create a final artificial model that African people would probably not recognize as traditional.

I consider that, within the local or inter-community level, traditional dispute settlement needs to be protected and promoted as an important contribution to conflict prevention. Osaghae explains this faculty by saying that «*one lesson to be learned from the social fabric approach to conflicts and their management that characterizes traditional management in Africa is that simple and larger scale or complex conflicts are actually two sides of the same coin and mutually reinforcing. Consequently, resolution of day-to-day conflicts helps to ensure the stability needed for the prevention or resolution of more serious and expansive one-in short, resolution of more serious conflicts is impossible without management of less serious conflicts at the lower levels.*»<sup>254</sup>

However, I consider that what is not only possible but also necessary to take into account the underlying values of traditional strategies and try to, as far as possible, incorporate them to the modern structures of dispute settlement. In my opinion,

<sup>253</sup> See Louise Vincent, «Engendering peace in Africa: A critical inquiry into some current thinking on the Role of African Women in Peace Building», *African Journal on Conflict Resolution*. Vol. 2, No. 1, 2001.

<sup>254</sup> Osaghae, (2000) at 213, 214.

a modern system that tries to respect the traditional principles of dispute settlement will have the potential of becoming more effective as it would be culturally legitimate. A culturally legitimate system is a system that incorporates the principles and values that society itself has upheld as valid. I consider possible to integrate the principles of community participation, central role of the elders, truth and reconciliation and use of symbols into modern mechanisms of dispute settlement and conflict resolution.

I consider that the values of true and reconciliation should be formulated as an objective of dispute settlement and conflict resolution within the African Union. Similarly, the African Union could promote the use of symbolism for the celebration and visibility of settlements.

Furthermore, the system created by the African Union seems to have acknowledged the need for selecting mediators, arbitrators or other third parties who count with the trust and confidence of the disputants. In this section, we have seen how mediators act in Africa based on their personal characteristics and the legitimating recognition of their special influence by the community. Zartman formulates this idea saying that «*In traditional African mediation, the agent is a neutral and powerless third party, armed with personal characteristics such as wisdom and integrity but without the means for providing inducements and sanctions—a moral mediator rather than a mediator with muscle or in more standard terms, a mediator as formulator but not as manipulator.*»<sup>255</sup> This statement concurs with the thesis of Maluwa and Nathan examined above. When evaluating how to integrate these principles into the current system of the African Union I consider that the establishment of a Panel of the Wise as the expert mediation group of the organization would be a good option for the incorporation of the traditional type of formulator-mediator.

I also consider interesting the proposal from Kouassi of using «*the concept of du nku and the philosophy sustaining it (...) as a key element in defining or elaborating strategies of conflict resolution in the context of interstate relations*».<sup>256</sup> Kouassi proposes that each country identifies its own du nku and the subsequent creation of a board or du nkus for the promotion of

peaceful agreements.<sup>257</sup> This idea could be used at the sub-regional and regional level as integrated in the institutions of the African system. In the case of the African Union, such board could be embedded within the Security Council, similarly to the Panel of the Wise.

A very inspiring proposal is the model that successfully combined traditional mediation through the elders and the examination of the more detailed aspects by intellectuals. This kind of system produced the Jubaland Peace Accord of 1993 and I think could be implemented at the regional institutional level. I consider possible to create parallel bodies that would work together in the settlement. While the elders or du nkus would define the broader principles of the agreements, a technical body could analyse the more concrete aspects of the settlement and its implementation. These technicians could supply the specific knowledge about the background of a dispute, its legal merits or its political dimension.

## References

### Literature

- Bowen, James S (1995), «Power and Authority in the African Context: Why Somalia did not have to starve-The Organization of African Unity (OAU) as an example of the constitutive process», in *National Black Law Journal*, 92-123.
- Buergenthal, Thomas, Dinah Shelton & David Stewart (2002), *International Human Rights in a Nutshell*.
- Cassese, Antonio (2001), *International Law*, Oxford University Press, Oxford.
- Collier, John & Lowe, Vaughan (1999), *The Settlement of Disputes in International Law*, Oxford University Press, Oxford.
- Friedrich Ebert Stiftung and Centre for Conflict Research (Eds.) (2001), *Conflict Management in Africa: Lessons Learnt and Future Strategies*, [Working Papers on Conflict Management No.1 (2000)].
- El-Ayouty, Yassin, «An OAU for the Future: An Assessment», in Yassin El-Ayouty (Ed.), *The Organization of African Unity after Thirty Years*, 179-191 (Praeger 1994)
- Foltz, William J (1999), «The Organization of African Unity and the Resolution of Africa's Conflicts», in Deng & Zartman (Eds.), *Conflict Resolution in Africa*, 347-366, The Brookings Institution.

<sup>255</sup> Zartman (2000) at

<sup>256</sup> Kouassi (2000) at 77.

<sup>257</sup> Kouassi (2000) at 72-75.

- Fred-Mensah, Ben K (2000), «Bases of Traditional Conflict Management Among the Buems of the Ghana-Togo Border», in I. William Zartman (Ed.), *Traditional Cures for Modern Conflicts: African Conflict «Medicine»*, 31-47 Lynne Rienner Publishers.
- Galtung, Johan (1969), «Violence, Peace and Peace Research», *Journal of Peace Research* Vol. 6 No. 3.
- Ghebremeskel, Adane (2002), «Regional Approach to Conflict Management Revisited: The Somali Experience», in 4.2 *Online Journal of Peace and Conflict Resolution*, available at [www.trinstitute.org/ojpcr/4\\_2gheb.pdf](http://www.trinstitute.org/ojpcr/4_2gheb.pdf)
- Hestermeyer, Holger (2002), «African Union replaces Organization of African Unity» in 3 (8) *German Law Journal*.
- Joffe, George (1995), «The Conflict in the Western Sahara», in Oliver Furley (Ed.), *Conflict in Africa*, 110-133, I.B. Tauris Publishers.
- Kiplagat, Bethuel, «Is Mediation Alien to Africa», in 1.3 *Online Journal of Peace and Conflict Resolution*, available at [www.trinstitute.org/ojpcr/1\\_3tt1.htm](http://www.trinstitute.org/ojpcr/1_3tt1.htm), visited 16/06/2004
- Kouassi, Edmond K (2000), «West Coast Diplomacy among the Akan and Their Neighbours», in I. William Zartman (Ed.), *Traditional Cures for Modern Conflicts: African Conflict «Medicine»*, 67-77, Lynne Rienner Publishers.
- Layachi, Azzedine (1994), «The OAU and Western Sahara Case: A Case Study» in Yassin El-Ayouty (Ed.), *The Organization of African Unity after Thirty Years*, 27-39, Praeger
- Magliveras, Konstantinos D, & Naldi, Gino J (2002), «The African Union-A new Dawn for Africa?» in 51 *International Comparative Law Quarterly*, 415-425.
- Maluwa, Tiyanjana (1989), «The Peaceful Settlement of Disputes among African States, 1963-1983: Some conceptual issues and practical trends», in 38 *International & Comparative Law Quarterly*, 299.
- Maluwa, Tiyanjana (2003), «The Constitutive Act of the African Union and Institution-Building in Postcolonial Africa», in 16 *Leiden Journal of International Law*, 157-170
- Masina, Nomonde, (2000), «Xhosa Practices of Ubuntu for South Africa», in I. William Zartman (Ed.), *Traditional Cures for Modern Conflicts: African Conflict «Medicine»*, 169-181, Lynne Rienner Publishers.
- Menkhaus, Ken (2000), «Traditional Conflict Management in Contemporary Somalia», in I. William Zartman (Ed.), *Traditional Cures for Modern Conflicts: African Conflict «Medicine»*, 183-199, Lynne Rienner Publishers.
- Merrills, J.G. (1998), *International Dispute Settlement*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Mohamed, Adam Azzain (2004), «From instigating violence to building peace: The Changing role of women in Darfur region of western Sudan», *African Journal on Conflict Resolution*. Vol. 4 No. 1.
- Munya, P. Mwenti (1999), «The Organization of African Unity and its Role in Regional Conflict Resolution and Dispute Settlement», in 19 *Boston College Third World Law Journal*, 537-592.
- Muyangwa, M & Vogt, M, (2002), *An Assessment of the OAU Mechanism for conflict prevention, management and resolution*, International Peace Academy, available at [www.ipacademy.org/publications/reports/africa](http://www.ipacademy.org/publications/reports/africa)
- Mwagiru, Makumi (2001), *Conflict Management in Africa: Lessons Learnt an Future Strategies*, Working Papers on Conflict Management No. 1 2000, Friedrich Ebert Stiftung and Centre for Conflict Research
- Naldi, Gino J (1989), «The Aozou Strip Dispute-A Legal Analysis», in 33 (1) *Journal of African Law*, 72-77.
- Naldi, Gino J (1982), «The Organization of African Unity and the Saharan Arab Democratic Republic», in 26 (2) *Journal of African Law*, 72-77.
- Nathan, Laurie (2004), «Mediation and the AU's Panel of the Wise», in Shannon Field (Ed.), *Peace in Africa: Towards a collaborative security regime*, 63-80, Institute for Global Dialogue, Johannesburg.
- Osaghae, Eghosa E (2000), «Applying traditional Methods to Modern Conflict: Possibilities and Limits», in I. William Zartman (Ed.), *Traditional Cures for Modern Conflicts: African Conflict «Medicine»*, 201-217, Lynne Rienner Publishers
- Packer & Rukare (2002), «The New African Union and its Constitutive Act», in 96 *American Journal of International Law*, 365-380.
- Peter, Anne (2003), «International Dispute Settlement: A Network of Co-operational Duties», in 14 (1) *European Journal of International Law*, 1-34.
- Pirouet, M. Louise (1995), «The Effects of Conflict, I: Human Rights and Refugees», in Oliver Furley (Ed.), *Conflict in Africa*, 275-294, I.B. Tauris Publishers.
- Rimmer, Douglas (1995), «The Effects of Conflict II: Economic Effects», in Oliver Furley (Ed.), *Conflict in Africa*, 295-313, I.B. Tauris Publishers.
- «Special Report: Rwanda since the genocide», *The Economist* March 27<sup>th</sup>-April 2<sup>nd</sup> 2004.
- The OAU: 35 Years in the service of Africa*, (Organization of African Unity 1998).
- Tuso, Hamdesa (2000), «Indigenous Processes of Conflict Resolution in Oromo Society», in I. William Zartman (Ed.), *Traditional Cures for Modern Conflicts: African Conflict «Medicine»*, 79-94, Lynne Rienner Publishers.
- Uwazie, Ernest. E (2000), «Social Relations and Peacekeeping Among the Igbo», in I. William Zartman (Ed.), *Traditional Cures for Modern Conflicts: African Conflict «Medicine»*, 15-30, Lynne Rienner Publishers.
- Van Walraven, Klass (1999), *Dreams of Power: The role of the Organization of African Unity in the politics of Africa 1963-1993*, African Studies Centre Research Series.
- Vincent, Louise (2001), «Engendering peace in Africa: A critical inquiry into some current thinking on the Role of African Women in Peace Building», *African Journal on Conflict Resolution*. Vol 2 No. 1.
- Wilson-Fall, Wendy (2000), «Conflict Prevention and Resolution among the Fulbe», in I. William Zartman (Ed.), *Traditional Cures for Modern Conflicts: African Conflict «Medicine»*, 49-65, Lynne Rienner Publishers.
- Woronoff, Jon (1970) *Organizing African Unity*, The Scarecrow Press.
- Zartman, I. William (2000), «Conclusions: Changes in the New Order and the Place for the Old», in I. William Zartman (Ed.), *Traditional Cures for Modern Conflicts: African Conflict «Medicine»*, 219-230, Lynne Rienner Publishers.

Zartman, I. William (1991), «Conflict Reduction: Prevention, Management and Resolution», in Deng & Zartman (Eds.), *Conflict Resolution in Africa*, 299-319, The Brookings Institution.

*Basic Documents of African Regional Organizations*, Louis B. Sohn (Ed.), (Oceana 1971). (Includes the OAU Charter and the CMCA Protocol)

Secretary General's Report on the Causes of Conflict and the Promotion of Durable Peace and Sustainable Development in Africa, Report of the Secretary General, A/52/871-S/1998/318

Report of the Secretary General, An Agenda for Peace: Preventing Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping, 17 June 1992, UN A/47/277, S/2411

### *Treaties Declarations and Resolutions*

AHG/DECL.3 (XXIX) Declaration of the Assembly of Heads of State and Government on the establishment within the OAU of a mechanism for conflict prevention, management and resolution

### *Constitutive Act of the African Union*

Protocol relating to the establishment of the Peace and Security Council of the African Union, Durban 10 July 2002

Protocol of the Court of Justice of the African Union 11 July 2003

Resolution 1325 (2000) on Women Peace and Security Adopted by the Security Council at its 4213th meeting, on 31 October 2000

African Charter of Human and People's Rights 27 June 1981, OAU Doc. CAB/LEG/67/3

### *Websites*

<http://www.africa-union.org>

<http://www.hrw.org>

<http://www.amnesty.org>

<http://www.keesings.com>

# Elementos para un proceso de reconciliación sostenible

Magda Liliana Zambrano Quintero\*

«Es un elemento estructural del dominio de los asuntos humanos, que los hombres sean incapaces de perdonar lo que no pueden punir, y que sean incapaces de punir lo que se revela imperdonable.»

*Jaques Derrida*

## Introducción

Uno de los mayores retos a los que se enfrentan los países en conflicto armado<sup>1</sup> es cómo poner en marcha alternativas que favorezcan el tránsito de la guerra a la paz de manera sostenible. Esto es, entre otras cosas, pensar en cómo resolver los conflictos por medios pacíficos, cómo conciliar las exigencias de justicia con las necesidades de alcanzar la paz y cómo enfrentarse a los crímenes y traumas del pasado.

El objetivo de este documento es hacer una reflexión sobre la reconciliación como camino posible para la atención de las víctimas de la violencia, el cierre del ciclo de la guerra y la construcción de una paz estable y duradera.

El documento está dividido en dos partes. La primera parte es un marco conceptual en el que se presentan una serie de puntos que deben ser tomados en cuenta a la hora de definir la reconciliación. La segunda parte es el grueso del trabajo. Allí se sigue la propuesta de John Paul Lederach para desarrollar la idea de un marco integrado para la reconciliación, que debe ser abordada desde tres lentes o ejes de coordenadas para una mayor sostenibilidad. Un primer eje que marca el tiempo, los objetivos a corto, medio y largo plazo e intervenciones diversas en las diferentes fases del conflicto. Un segundo eje que tiene que ver con las dimensiones o ámbitos de acción de la reconciliación: la

dimensión jurídica, la psicológica y la estructural. Y finalmente un tercer eje relacionado con los diferentes niveles de la sociedad —nivel político, medio y de las bases— en el que se toman en cuenta actores y estrategias distintas para cada uno de ellos<sup>2</sup>.

La elaboración del presente texto resulta de las reflexiones realizadas a partir de la revisión de diferentes fuentes sobre el tema, entre las más destacadas las propuestas de John Lederach y Johan Galtung. Es fundamentalmente una presentación teórica soportada con algunos ejemplos de la manera cómo ha sido desarrollada la idea de reconciliación en los años recientes y pretende resaltar la idea de la reconciliación como un instrumento eficaz para la resolución de conflictos y puente entre la superación de la violencia del pasado y la construcción de la paz en el futuro.

## I. Marco conceptual: elementos para una definición de reconciliación

No existe una definición única sobre reconciliación. Analistas y expertos han planteado aproximaciones que van desde explicaciones religiosas con énfasis en el perdón y la misericordia hasta la idea de reconciliación como un proceso de construcción de la comunidad en términos de desarrollo y cambio estructural.

En un sentido estricto, la palabra «reconciliación» encuentra su origen en la raíz latina «*conciiliatus*», que significa acercarse, reunirse,

\* Magda Liliana Zambrano es Máster en Acción Internacional Humanitaria.

<sup>1</sup> De aquí en adelante la palabra conflicto se refiere a conflictos armados internos.

<sup>2</sup> Lederach, John Paul (1998) *Construyendo la paz. Reconciliación sostenible en sociedades divididas*, Gernika Gogoratuz, Bilbao.

caminar juntos. Sin embargo, si lo que se quiere es abordar el tema de manera más amplia e integral, será necesario tener en cuenta una serie de elementos que hacen de ella un asunto aún más complejo.

En las discusiones sobre el tema, si bien con diferencias importantes según el contexto de cada país, se ha puesto énfasis principalmente en verdad y justicia y parece existir de alguna manera consenso sobre una serie de puntos. La Fundación IDEA Internacional ha recopilado estas coincidencias proponiendo una definición en los siguientes términos: «La reconciliación es generalmente considerada como un proceso dinámico, muy complejo y de largo plazo. No tiene reales posibilidades de ser exitosa si es impuesta desde afuera y no hay recetas/modelos válidos para todas las sociedades, los contextos o los periodos históricos. Es comúnmente aceptado que el reconocimiento de la verdad y la aplicación de la justicia constituyen elementos esenciales de la reconciliación. Asimismo, hay una opinión creciente sobre la contribución fundamental que la reconciliación puede dar a la construcción y consolidación de la democracia sostenible y al desarrollo de una cultura de observancia de los derechos humanos en sociedades en transición»<sup>3</sup>.

Siguiendo con esta línea de consensos, vale la pena resaltar algunos elementos que a partir de la definición anterior y de otras fuentes complementarias, pueden ser considerados como claves para dar una definición integral de reconciliación<sup>4</sup>:

En primer lugar, se habla de (re)conciliación, para señalar que en ocasiones se trata de *reconstruir* relaciones que se rompieron a causa de la guerra o la violencia política, y en otras de *construir* nuevos espacios que anteriormente tampoco existían. Es esencialmente la capacidad de establecer relaciones positivas entre individuos que difieren por aspiraciones o intereses pero tienen la común necesidad de cohabitar uno con otro.

No es un objetivo fácil de alcanzar. Requiere de tolerancia y reconocimiento del otro pero además de un cambio de actitudes y comportamientos. Un cambio en la manera como la gente se relaciona y un cambio personal para superar odios y resentimientos que puedan ser caldo de cultivo para los deseos de venganza.

Carlos Martín Beristain los expresa de la siguiente manera:

«Reconciliación apunta a elementos subjetivos, esto es, a romper con percepciones acumuladas de miedo y odio profundamente arraigados en los sentimientos. Para hacer ese camino se necesita voluntad por parte de gobiernos y autoridades, pero también de la fuerza y coherencia necesarias para superar estereotipos y actitudes excluyentes entre distintos grupos sociales o fuerzas políticas de oposición. Sin un cambio de cultura política no sólo disminuyen las posibilidades de unir fuerzas que provoquen cambios sociales, sino que se corre el riesgo de nuevos procesos de confrontación y división que pueden afectar seriamente al tejido social»<sup>5</sup>.

En segundo lugar, se requiere de un *espacio de encuentro*. Un *focus* y un *locus* en términos de Lederach. Para este autor «la reconciliación representa un espacio, un lugar o punto de encuentro donde se reúnen las partes de un conflicto en el que pueden replantearse sus relaciones y compartir sus percepciones, sentimientos y experiencias con el fin de diseñar un futuro compartido. Es un proceso que va más allá de la negociación o la firma de un acuerdo de paz, implica el reconocimiento del pasado y el compromiso serio de construir el futuro»<sup>6</sup>. Tres ideas claras se resaltan de su definición:

1. Un espacio para *expresar el trauma y el dolor*. Un lugar donde se juntan personas, historias y verdades. Un punto de encuentro entre el dolor de las víctimas y el reconocimiento de los daños causados por parte de los perpetradores.

<sup>3</sup> Galli, G. y Narea L. Acevedo (2004) *(Re)conciliación para la democracia: la articulación entre políticas de reconciliación y proceso de construcción de la democracia*. Borrador, IDEA, Internacional, 30 de Noviembre de 2004. PDF (consultado 6 de Junio de 2005): [http://www.idea.int/america/upload/reconciliation\\_paper.pdf](http://www.idea.int/america/upload/reconciliation_paper.pdf), p. 5.

<sup>4</sup> La síntesis de estos elementos fue elaborada a partir de la revisión de fuentes distintas sobre el tema y la identificación de puntos en común en la definición. Entre los autores que se destacan están el Manual de IDEA sobre reconciliación luego de conflictos violentos, el trabajo de Karen

Brounes sobre reconciliación y cooperación para el desarrollo de la agencia de cooperación sueca (SIDA) y los planteamientos de John Paul Lederach, Johan Galtung y Mariano Aguirre.

<sup>5</sup> Martín Beristain, Carlos (Sin fecha), «El papel de la verdad y la justicia en la reconstrucción de sociedades», en *Cuadernos de Trabajo No. 2*, Hegoa, Instituto Universitario del país Vasco., pp. 43-44.

<sup>6</sup> Lederach, John Paul (1998) *Construyendo la paz. Reconciliación sostenible en sociedades divididas*, Gernika Gogoratuz, Bilbao, p. 59.

2. Un encuentro para *conocer y reconocer el pasado*. Romper con los círculos viciosos de la violencia a partir del reconocimiento de los crímenes cometidos en el pasado, el arrepentimiento y el compromiso de no repetirlos, la reparación de agravios a las víctimas y un cambio en las percepciones mutuas y en las actitudes hacia los demás. Michael Ignatieff afirma al respecto: «La reconciliación puede romper el círculo de la venganza a condición de que se respeten los muertos. Negarlos es convertirlos en una pesadilla. Sin apología, sin reconocimiento de los hechos, el pasado nunca vuelve a su puesto y los fantasmas acechan desde las almenas. Eso significa poder llorar a los muertos, compartir sus enseñanzas, ser conscientes de que la violencia no devuelve la vida y devolver la honra de los muertos y desaparecidos a la lucha por la vida»<sup>7</sup>.
3. Un momento para *visualizar el futuro* de manera compartida. La particularidad de los conflictos armados internos es que antiguos enemigos están condenados, quieran o no, a vivir en un mismo sitio. Por lo tanto el desarrollo de una visión compartida de una sociedad más justa es fundamental y necesariamente debe contar con el involucramiento de toda la sociedad.

Un último elemento de definición es que la reconciliación supone *cambios sociales, políticos y económicos de fondo*. Para que la reconciliación sea en realidad un proceso integral, se debe ir más allá de implementar justicia o aceptar la verdad; es necesario que esto sea complementado con un cambio estructural que reconstruya la sociedad y desarrolle un escenario de justicia social apropiado para la paz. Mariano Aguirre lo plantea de la siguiente manera:

«La reconciliación no es una técnica sino un enfoque que debe inspirar todas las políticas y los programas de desarrollo para superar las tensiones causantes del conflicto o las derivadas de él, y es un reto más complejo que la mera reconstrucción física. A este respecto conviene adoptar el concepto de seguridad humana, es decir, aspirar a una combinación de medidas que promuevan condiciones de estabilidad en todos los aspectos: desarrollo humano sostenible, bienestar socioeconómico de la población, seguridad, democracia, promoción de los derechos humanos, equilibrio social y medioambiental, etc.»<sup>8</sup>.

Vale la pena mencionar dos características adicionales que más que elementos constitutivos de la definición serían puntos aclaratorios de la misma.

Por un lado, los actores multilaterales y regionales están cada vez más dispuestos a ayudar a la reconciliación advirtiendo la importancia de ésta como elemento en la prevención de conflictos, el desarrollo y la seguridad humana, la eliminación de la pobreza y la construcción de la paz. Sin embargo, es claro que la reconciliación debe ser voluntaria, no puede ser importada y requiere ser implementada por la población directamente involucrada. El apoyo de la comunidad internacional es importante pero la apropiación y adueñamiento nacional de estos procesos de cambio es fundamental para el éxito y su sostenibilidad.

Por otro lado, la reconciliación no requiere necesariamente ni de perdón ni de olvido. Ha habido una tendencia de agregarle connotaciones religiosas que hacen alusión a la misericordia y el perdón al término de reconciliación. Sin embargo desde una perspectiva más secular, se resalta la importancia de recordar, reconocer, asimilar y aceptar las nuevas condiciones de vida para seguir adelante y compartir un futuro en el que no tienen mas opción que la de vivir juntos.

No se puede obligar a perdonar. Como lo expresa Jacques Derrida: «El perdón se confunde a menudo, a veces calculadamente, con temas aledaños: la disculpa, el pesar, la amnistía, la prescripción, etc., una cantidad de significaciones, algunas de las cuales corresponden al derecho penal con respecto al cual el perdón debería permanecer en principio heterogéneo e irreductible. Sin embargo, el perdón debe seguir siendo una posibilidad humana —insisto sobre estas dos palabras y sobre todo sobre ese rasgo antropológico que decide acerca de todo (porque siempre se tratará, en el fondo, de saber si el perdón es una posibilidad o no, incluso una facultad, en consecuencia un “yo puedo” soberano, y un poder humano o no)—. Y esta posibilidad humana es el correlato de la posibilidad de punir —no de vengarse, evidentemente, lo que es otra cosa, a la que el perdón es más ajeno aún, sino de punir según la ley—. El castigo, dice Hanna Arendt, tiene en común con el perdón que trata de poner término a algo que, sin intervención, podría continuar

<sup>7</sup> Carlos Martín Beristain citando a Michael Ignatieff (1999). En: Martin Beristain, Carlos (1999) *Reconstruir el tejido social. Un enfoque crítico de la ayuda humanitaria*, Icaria, Barcelona, p. 273.

<sup>8</sup> Osorio, Tamara y Mariano Aguirre (2000) *Después de la Guerra. Un manual para la reconstrucción posbélica*, Icaria, Barcelona, p. 52.

indefinidamente. Es entonces muy significativo, es un elemento estructural del dominio de los asuntos humanos, que los hombres sean incapaces de perdonar lo que no pueden punir, y que sean incapaces de punir lo que se revela imperdonable»<sup>9</sup>.

En síntesis, la palabra reconciliación abarca estos tres elementos: reconstrucción de las relaciones, espacios de encuentro para manifestar el dolor, reconocer el pasado y visualizar el futuro y cambios de orden más estructural. Además asume las características de voluntariedad, apropiación y no obligatoriedad del perdón.

No es una tarea fácil. Es a su vez un *fin* y un *proceso*, «como fin en sí misma es una ambición / un ideal que le da dirección a un proceso; siendo este último el que finalmente garantiza el cambio efectivo y gradual en las relaciones sociales»<sup>10</sup>.

Es un proceso a largo plazo que toma tiempo y no implica resultados inmediatos. Es un proceso profundo que requiere un cambio en actitudes, expectativas, emociones y sentimientos, inclusive en creencias. Es un proceso muy amplio que aplica a todo el mundo, no sólo a aquellos que sufrieron directamente o a aquellos que causaron el sufrimiento. Es un proceso multidimensional que aborda temas jurídicos y psicológicos, pero también sugiere cambios estructurales. Es en últimas un ejercicio de volver al pasado, imaginarse el futuro y reconstruir el presente.

## II. Para un proceso de reconciliación integrado

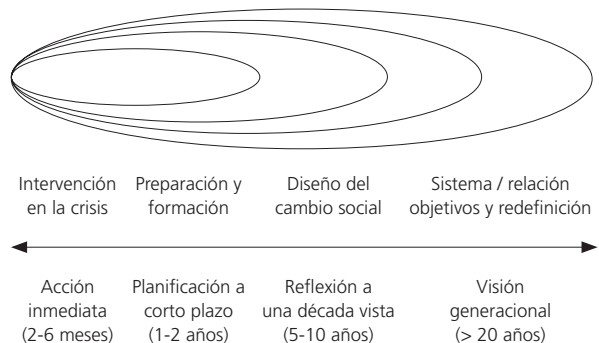
Para abordar el cómo hacer de la reconciliación un proceso sostenible se seguirá el esquema planteado por Lederach sobre un marco integrado para la construcción de la paz. En primer lugar se tocará la visión temporal, los objetivos a corto, medio y largo plazo y su utilización en las diferentes fases del conflicto. En segundo lugar se prestará atención a las dimensiones o ámbitos de la reconciliación: Una dimensión jurídica, una visión psicológica y la perspectiva estructural. Y finalmente, se hablará de

los diferentes niveles de la sociedad, sus respectivos actores y estrategias: el nivel político concentrado en los sectores de poder, el nivel de las bases y el nivel intermedio que sirve de puente entre los dos anteriores.

### 2.1. Perspectiva temporal

Lederach parte de la idea que conflicto es una progresión y que la construcción de la paz es un proceso constituido por varias funciones y papeles. Sitúa al conflicto en un marco temporal expansivo en el que las múltiples tareas para la construcción de la paz deben desarrollarse de manera distinta en cada una de sus fases y con una perspectiva que incluya respuestas a corto, mediano y largo plazo<sup>11</sup>.

La siguiente gráfica evidencia la dimensión temporal de la reconciliación planteada por este autor. En ella, se ilustra un grupo anidado de círculos donde cada uno representa un marco temporal en el cual actuar y con fragmentos de tiempo diversos.



Fuente: Lederach, J.P., *Construyendo la paz. Reconciliación sostenible en sociedades divididas*, Gernika Gogoratuz, Bilbao, 1998, p. 104.

<sup>9</sup> Derrida, Jacques (2003) «El siglo y el perdón. Entrevista con Michel Wieviorka[í] traducción de Mirta Segovian» en *El siglo y el perdón seguida de Fe y saber*, 1.ª. ed., Buenos Aires, Ediciones de la Flor, 2003, pp. 7-39. (Consultado 28 de junio de 2005): [http://personales.ciudad.com.ar/Derrida/siglo\\_perdon.htm](http://personales.ciudad.com.ar/Derrida/siglo_perdon.htm)

<sup>10</sup> Galli, G. y Narea L. Acevedo (2004) *(Re)construcción para la democracia: la articulación entre políticas de reconciliación y proceso de cons-*

*trucción de la democracia. Borrador*. IDEA, Internacional, 30 de Noviembre de 2004. PDF (consultado 6 de Junio de 2005): [http://www.idea.int/americas/upload/reconciliation\\_paper.pdf](http://www.idea.int/americas/upload/reconciliation_paper.pdf). p. 5.

<sup>11</sup> Lederach, John Paul (1998) *Construyendo la paz. Reconciliación sostenible en sociedades divididas*, Gernika Gogoratuz, Bilbao, p. 91.



En primer lugar, se destaca de la propuesta de Lederach la idea de sostenibilidad. Plantea la necesidad de una planificación minuciosa y elaboración de estrategias a corto, mediano y largo plazo que guarden coherencia entre sí de manera tal que las medidas adoptadas en el presente tengan efectos positivos en el futuro.

Esto es, poner en marcha acciones inmediatas para responder a la crisis como por ejemplo conseguir un alto al fuego, pero además diseñar otras medidas posteriores como la negociación de acuerdos sustantivos o la elaboración de políticas públicas que vayan generando condiciones favorables para el tránsito de la guerra a la paz.

Una segunda idea clara, es la de poner en marcha acciones de reconciliación en cada una de las fases de la transformación del conflicto, incluso en medio de la guerra. Vale la pena resaltar este punto puesto que usualmente se habla de reconciliación relacionándola exclusivamente con el post-conflicto, esto es, una situación en donde la violencia directa ha cesado, se han firmado acuerdos de paz y en la mayoría de los casos un nuevo régimen político se ha instalado de cara a la construcción de la sociedad.

Lederach se sale de esta concepción y plantea la necesidad de iniciar acciones desde el momento mismo que se empieza a hablar de la resolución del conflicto. Sostiene que la reconciliación va más allá de unos acuerdos de paz: «Si bien un alto al fuego es una necesidad inmediata, éste no debe confundirse con el marco más amplio de actividades de construcción de la paz, ni debe reemplazarlo<sup>12</sup>».

Por su parte, Ohlson y Söderberg en su trabajo sobre transformación de conflictos señalan: «La resolución de conflictos está dividida en tres etapas que se entrecruzan entre sí tanto en tiempos como en contenidos. Cada etapa posee sus propias características y las medidas tomadas en una de ellas influyen en el campo de acción de la siguiente. Algunas veces se pasa de forma natural de una fase a la otra, otras veces el cambio responde a un punto de quiebre que modifica de repente el curso de

los hechos. Un punto de quiebre por ejemplo es el paso de enfrentamientos armados a conversaciones de paz (o de enfrentamientos a conversar y pelear), otro es la firma de un acuerdo de paz. Sobre las bases de estos argumentos, distinguen tres fases a saber: el diálogo, que precede los acuerdos de paz; la implementación, en donde se empieza a poner en marcha lo acordado y la consolidación, donde la población en conjunto empieza a interiorizar y aceptar los cambios ejecutados»<sup>13</sup>.

Si se cruzara el modelo de Lederach con la clasificación planteada por Ohlson y Söderberg se diría que la etapa de intervención de la crisis corresponde a esa fase de diálogo en donde se dan los primeros acercamientos entre las Partes, particularmente las cabezas de los grupos enfrentados y que usualmente vienen acompañados por una ceremonia pública cubierta por los medios de comunicación y rituales o comportamientos simbólicos que dan señales de paz<sup>14</sup>. Es lo que se podría llamar un primer evento de reconciliación que según William Long y Peter Breck está caracterizado por un punto de giro que coincide con el momento mismo de las primeras señales de resolver el conflicto. Son intervenciones de corto plazo y tratan de dar respuesta a las necesidades urgentes con objetivos inmediatos.

Lo que Lederach identifica como el círculo de la preparación y formación, coincide con lo que los otros dos autores han denominado fase de implementación. Es aquí donde se empieza a discutir, diseñar y preparar los temas sustantivos de la transición en un corto y mediano plazo. Las discusiones giran en torno a temas políticos como la distribución del poder, las elecciones, los cambios constitucionales, las amnistías y reformas jurídicas necesarias para la reconciliación. Y en el campo militar en torno al desarme, el cese al fuego, la liberación de prisioneros, entre otros. De la forma como se planteen estas discusiones en ese momento y se diseñe la ingeniería de la paz dependerá en parte el éxito del proceso.

Finalmente, los dos últimos círculos, el primero más coyuntural y el otro más estructural, representan una perspectiva a más

<sup>12</sup> Lederach, John Paul (1998) *Construyendo la paz. Reconciliación sostenible en sociedades divididas*, Gernika Gogoratuz, Bilbao, p. 104.

<sup>13</sup> Ohlson, Thomas y Mimmi Söderberg, (2002) *From intra-state war to democratic peace in weak status*, Uppsala Peace Research Paper No. 5, Department of Peace and Conflict Research, Uppsala University, Sweden, p. 15.

<sup>14</sup> Long, William y Peter Breck (2003) *War and reconciliation. Reason and emotion in conflict resolution*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London, England, p. 5.

largo plazo que se identifica claramente con la consolidación. En estas fases no sólo es importante que se impulsen cambios profundos en el sistema con miras al desarrollo y satisfacción de las necesidades humanas básicas, sino que a su vez es fundamental que las partes reconciliadas y la sociedad en general perciban que su situación ha mejorado en comparación con el escenario de guerra anterior.

Un último punto a destacar de la perspectiva temporal tiene que ver con los puntos de quiebre o momentos específicos, enunciados anteriormente, en los que se dan esos primeros pasos hacia la resolución y reconciliación. Al respecto vale la pena cuestionarse, ¿cuál es el momento adecuado para empezar a hablar de reconciliación?, ¿en qué momento un conflicto se halla lo suficientemente maduro como para iniciar un proceso de resolución?

Recientemente se está dando una discusión entre académicos y expertos en torno al punto de madurez de un conflicto. Mientras algunos estudios consideran que el éxito de la resolución de un conflicto está dado en los contenidos mismos de los acuerdos de paz, otros autores como Zartman han recalorado la importancia de prestar también atención al tiempo (*timing*) en el cual se dan esos esfuerzos. Para este último «una intervención hacia la finalización de las confrontaciones armadas sólo será exitosa si el conflicto mismo ha llegado a su punto de madurez y están dadas las condiciones para ser resuelto»<sup>15</sup>.

Mitchell ha recopilado y analizado los cuatro modelos más conocidos sobre condiciones de madurez de los conflictos, esto es, cuando las partes entran en una etapa en la cual empiezan a concebir la posibilidad de abandonar la idea de victoria sobre el adversario y a contemplar la opción de conciliar los intereses contrapuestos a través de una negociación. El cuadro a continuación sintetiza su trabajo<sup>16</sup>:

Modelo	Factores que facilitan cambios de posición
<b>1. Estancamiento perjudicial (empate militar)</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>— Ninguna parte puede imaginar una solución positiva mientras siga utilizando las mismas estrategias.</li> <li>— Ausencia de beneficios, persistencia de gasto (causa, desesperación, desgaste y frustración)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Gradual agotamiento de los recursos sin que se logre una ventaja.</li> <li>— Fracaso en obtener ventajas políticas o militares.</li> <li>— Divisiones internas o pérdida de apoyo interno.</li> </ul>
<b>2. Catástrofe mutua inminente</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>— Modelo «precipicio».</li> <li>— Amenaza a corto plazo para cada una de las Partes que están estancadas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Súbitos e importantes cambios en los costos.</li> <li>— Enfrentarse a catástrofes anticipadas y cercanas.</li> <li>— Es necesario que ambas partes, no sólo una de ellas, se enfrenten a un desastre inevitable.</li> <li>— Cada una de las partes tiene que darse cuenta de lo que va a suceder.</li> </ul>
<b>3. Trampa</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>— Los líderes se ven atrapados en una continua búsqueda de la «victoria», aunque los costos sean insostenibles. Es un proceso irracional por el que los costos se transforman en inversiones para una victoria que sólo puede ser total.</li> <li>— Cuanto mayor es el sufrimiento, mayor es la necesidad de seguir avanzando hacia la «victoria», para así justificar los sacrificios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Súbitos incrementos en el nivel de los costos y de los daños.</li> <li>— Abandono de aliados.</li> <li>— Cuando las pérdidas del pasado ya no se consideran como inversiones, sino simplemente como algo del pasado.</li> <li>— Cuando los líderes opinan que es necesario recortar pérdidas y minimizar los costos.</li> <li>— Abandono de la mentalidad en la que el dolor y el sacrificio se convierten en razones para continuar en vez de abandonar.</li> </ul>
<b>4. Oportunidad Tentadora</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>— Los líderes descubren una alternativa mucho mejor para lograr sus objetivos.</li> <li>— Aceptación de nuevas ideas, principios y conceptos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Equilibrio relativo entre las ventajas de los contendientes.</li> <li>— Nivel de apoyo a los líderes conciliadores.</li> <li>— Cambios en los apoyos exteriores.</li> <li>— Hincapié en los nuevos beneficios.</li> <li>— Presencia de Terceras Partes pacificadoras.</li> <li>— Los líderes de ambas partes ven mayores recompensas a través de una solución negociada.</li> </ul>

<sup>15</sup> Zartman, I. William (1989) *Ripe for resolution. Conflict and intervention in Africa*. New York, Oxford University Press, 2<sup>nd</sup> edition.

<sup>16</sup> Christopher Mitchell citado por Jesús Antonio Bejarano. En: Bejarano, Jesús Antonio (1999) «El papel de la sociedad civil en el proceso de paz». En: Leal, Buitrago Franciso (ed.) *Los laberintos de la guerra. Utopías e incertidumbres sobre la paz*, Tercer Mundo, Bogotá, pp. 330-331.

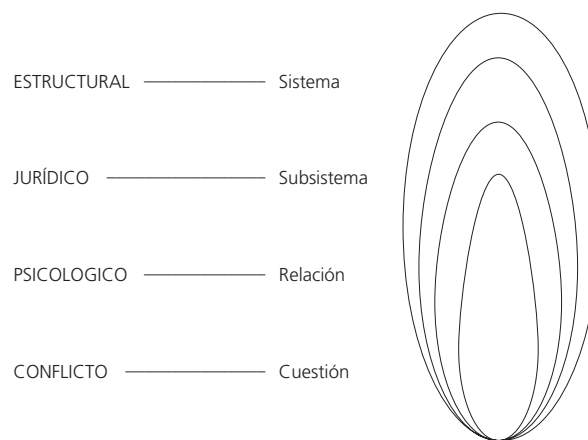
El modelo de estancamiento militar ha sido el más ampliamente utilizado en la literatura como argumento explicativo para la maduración de un conflicto: «Cuando la situación conflictiva se prolonga demasiado, las partes contendientes comienzan a sufrir un desgaste que, eventualmente, las lleva a la pérdida de su capacidad para alcanzar una victoria sobre el oponente. Tal desgaste surge en el momento en que los actores enfrentados perciben que ninguno tiene ni las herramientas ni los ánimos para sostener una lucha, y que la continuidad de la misma acarrea sólo costos. En tal escenario, la oportunidad para iniciar un proceso de negociaciones es grande. Al contrario, si las partes consideran que no han agotado la posibilidad del uso de la fuerza como mecanismo para sustentar su posición, es muy difícil llegar a un acuerdo. De tal manera, la posibilidad o no de lograr acuerdos de manera pacífica, es directa con la correlación de fuerzas»<sup>17</sup>.

De otro lado, la académica Thania Paffenholz ha introducido un nuevo elemento. Para la autora, si bien es importante que los actores estén atentos a los indicadores del contexto, la idea de un punto de giro específico resulta limitada en la medida en que sólo se hace alusión a un momento determinado de tiempo que de alguna manera restringe otras oportunidades de resolución. En este orden de ideas, ella prefiere hablar de «ventana de oportunidades», término que se aproxima al cuarto modelo de Mitchell y que da la sensación de diversas posibilidades que pueden abrirse o cerrarse de acuerdo a la coyuntura<sup>18</sup>. Este planteamiento responde de manera más adecuada a la idea de largo plazo y diferentes formas de intervención en cada una de las fases de la resolución.

## 2.2. Dimensiones de la reconciliación

Lederach basa la elaboración de su marco estratégico para la construcción de la paz en principios del análisis sistémico sobre conflictos. Intervenir en un conflicto supone tener en cuenta la existencia de esferas distintas. De manera tal que solucionar el conflicto implica actuar sobre la crisis de manera inmediata,

sabiendo que simultáneamente se están abordando problemas más estructurales que tienen que ver con las relaciones de las partes involucradas, el subsistema al que pertenecen y el sistema general dentro del que están enmarcadas todas la anteriores. A esta yuxtaposición de esferas Lederach lo ha denominado el *paradigma anidado de los conflictos*. La siguiente gráfica es una representación de ello.



Fuente: Lederach, John Paul. *Construyendo la paz. Reconciliación sostenible en sociedades divididas*, Gernika Gogoratuz, Bilbao, 1998. p. 85.

Lederach citando a Marie Dugan explica la anterior gráfica en los siguientes términos: «Frente a una *cuestión* en particular el enfoque de la *relación* concentraría los esfuerzos en aliviar las tensiones inmediatas cara a cara y a restablecer las relaciones rotas. Sin embargo, contribuiría muy poco a corregir las deficiencias estructurales que pueden llegar a ser las causas profundas del conflicto. Desde la perspectiva del *sistema* está se concentraría en los asuntos más sistémicos y estructurales. Pero esta receta aportaría pocas claves para dar salida a la crisis inmediata y a los problemas de relación. Así que Dugan, añade un tercer nivel intermedio: el *subsistema*. En éste, la atención se centraría en el sistema inmediato dentro del cual se desenvuelven las

<sup>17</sup> Laura Wills citando a Bercoitch y Rubin (1994). En: Wills, Otero Laura (2003) *La mediación como herramienta para la resolución de conflictos armados internos*. PDF (Consultado junio de 2005): <http://www.ideaspaz.org/publicaciones/download/mediacion.pdf>. p. 28

<sup>18</sup> Ver: Paffenholz, Thania (2003) *Community - based bottom - up. Peacebuilding*, The Life and Peace Institute, Uppsala, Sweden.

tensiones y diseñaría una estrategia de paz que tratase tanto los asuntos estructurales como las relaciones y las cuestiones problemáticas»<sup>19</sup>.

Haciendo una aplicación del paradigma anidado de los conflictos a la práctica de la reconciliación, se podría decir que todo proceso de reconciliación para que sea integral debe promover la reconstrucción de las *relaciones* lo cual está directamente relacionado con las partes involucradas su comportamiento, actitudes e intereses. Esto es con los aspectos psicológicos, tanto de las víctimas como de los perpetradores. Así mismo, debe atender las problemáticas inmediatas presentes en el *subsistema*. El componente jurídico es una herramienta para esto en la medida en que le da forma al contexto inmediato y marcar las pautas para la transición. Y finalmente, la reconciliación no sería sostenible sino se desarrollan cambios profundos en el contexto de orden estructural, esto es, en el *sistema* como tal.

### 2.2.1. LO PSICOLÓGICO

La dimensión psicológica de la reconciliación hace referencia a la reconstrucción de relaciones rotas entre antagonistas. Si bien el énfasis recae fundamentalmente en las víctimas, la atención en las percepciones, miedos y sentimientos de los victimarios es igualmente fundamental. Dos temas se abordan en este apartado. En primera instancia, los elementos más relevantes a tener en cuenta en el campo del comportamiento de los seres humanos con relación al tema que nos concierne; y en segundo lugar, el desarrollo de las Comisiones de Verdad como instrumento ampliamente desarrollado en los años recientes para abordar la reconciliación desde una perspectiva que prioriza el sentimiento de las víctimas.

#### 2.2.1.1. Claves psicológicas para la reconciliación

De la propuesta de Carlos Martín Beristain es preciso resaltar cuatro elementos que se deben tener en cuenta para abordar los aspectos psicológicos de la reconciliación postbélica y la reconstrucción del tejido social:

- *Recuperación de la memoria*. «Para las poblaciones afectadas por la violencia la memoria tiene no sólo un valor terapéutico sino también de reconocimiento social y de justicia, por lo que puede tener un papel preventivo a escala psicológica, social y política»<sup>20</sup>. Es igualmente esencial la recuperación de la memoria de las generaciones futuras, esto es, de aquellos que no estuvieron directamente involucradas en los sucesos de violencia pero que de una u otra forma se han visto afectados por la influencia de sus antecesores y puede potencialmente desencadenar también nuevos ciclos de violencia.
- *Celebración del recuerdo*. El recuerdo colectivo es una forma de reconocer que los hechos ocurrieron, que fue injusto y que no se deben repetir. «La gente no puede reconciliarse con sus experiencias si no puede compartirlas con otros y darles una dimensión social, con lo que no puede hacerlas parte de su vida. La gente que ha perdido a sus familiares quiere y necesita saber qué pasó con ellos, y dónde están sus cuerpos. En caso contrario se les obliga a un duro proceso de duelo y a quedar excluidos de nuevos proyectos personales y colectivos»<sup>21</sup>.
- *Socialización de la verdad*. El sufrimiento no desaparece con el olvido, la negación o el silencio. «Los hechos traumáticos tienden a evitarse o a inhibirse, ya sea por el carácter amenazante y doloroso del recuerdo, por la estigmatización y el rechazo que pueden provocar, o como una forma de proteger a los próximos. El recuerdo genera dolor, pero a la vez, debido a su impacto, los hechos pueden emerger una y otra vez, poniendo a la gente en una situación en la que no pueden olvidar»<sup>22</sup>.
- *Reconocimiento público de lo sucedido*. Para las víctimas y familiares, el conocimiento de la verdad es una de las principales motivaciones, es un reconocimiento público de su propia historia que antes no había sido escuchada. Este reconocimiento está intrínsecamente relacionado con las reparaciones, es decir, con «medidas abarcadoras de indemnización o compensación a favor de las víctimas de crímenes perpetrados durante conflictos armados,

<sup>19</sup> Lederach, John Paul (1998) *Construyendo la paz. Reconciliación sostenible en sociedades divididas*. Gernika Gogoratuz, Bilbao, p. 86.

<sup>20</sup> *Ibid.* p. 7.

<sup>21</sup> Martín Beristain, Carlos (Sin fecha). «El papel de la verdad y la justicia en la reconstrucción de sociedades», en *Cuadernos de Trabajo No. 27*, Hegoa, Instituto Universitario del país Vasco, Bilbao, p. 9.

<sup>22</sup> Martín Beristain, Carlos (1999) *Reconstruir el tejido social. Un enfoque crítico de la ayuda humanitaria*, Icaria, Barcelona, p. 257.

incluidos crímenes de guerra, el genocidio, las flagrantes violaciones de los derechos humanos, etc.». Se tiende a confundir las acciones de reparación con iniciativas de desarrollo. No obstante, si bien la promoción de éstas últimas contribuye de una u otra manera a la mejora de las condiciones de las víctimas, para que éstas realmente contribuyan a la justicia, catrización y reconciliación han de ser explícitamente identificadas como reparaciones, o sea como reconocimiento público del sufrimiento de las víctimas<sup>23</sup>.

### 2.2.1.2. Las Comisiones de Verdad

Otro tema directamente relacionado con esta dimensión psicológica de la reconciliación son las Comisiones de Verdad. Con distintos nombres y mandatos estas comisiones han sido ampliamente utilizadas como uno de los instrumentos más importantes para promover el reconocimiento de la verdad. Tienen efectos tanto en el plano político como en el conjunto general de la población promoviendo así la reconciliación en ambos niveles de la sociedad.

Desde el establecimiento de la Comisión de Verdad en Argentina en 1984, la cual fue la primera en recibir atención internacional, el número de Comisiones de Verdad y Reconciliación se ha incrementado considerablemente.

Para el Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICJT), una «Comisión de Verdad generalmente se refiere a una entidad temporal, establecida por las autoridades, sin atributos judiciales, que se enfoca en violaciones graves de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario, que investiga patrones de abusos y tiende a mirar el pasado con una lente

centrada en las víctimas. Emite un informe final y formula recomendaciones»<sup>24</sup>.

A medida que se han venido extendiendo a contextos similares las comisiones han venido enriqueciendo sus alcances. Inicialmente el carácter de su trabajo era primordialmente confidencial e investigativo, como fue el caso de las primeras comisiones integradas por expertos para los llamados procesos de transición en América Latina. En experiencias recientes, ellas han adquirido facultades más variadas, y parte significativa de su actividad se ha concentrado en las sesiones públicas dedicadas a escuchar el testimonio de las víctimas. El resultado de esta ampliación de mandato y competencias es que las sesiones a «puertas abiertas» de las comisiones se transforman en el escenario de la puesta en común de las memorias colectivas. Sus resultados, por tanto, han ganado mayor difusión e incidencia social y han contribuido a respaldar la acción de las instancias judiciales. Los mejores resultados en este terreno se han presentado cuando los testigos y sobrevivientes de los hechos de violencia han podido tomar la palabra ante los victimarios y confrontarlos con sus responsabilidades de cara a la sociedad. Cuando esto ha ocurrido, la difusión social del testimonio ha aportado significativamente a la formación y el afianzamiento de la opinión pública, y ha servido en el plano general, para que diversos sectores participen en la democratización social<sup>25</sup>.

Estas comisiones han tenido más éxito y han contribuido más a los procesos de reconciliación que herramientas jurídicas como los Tribunales de Guerra por ejemplo. Sin embargo, a pesar de sus ventajas también presentan limitaciones, riesgos y generan polémicas. El cuadro a continuación da una idea de ello<sup>26</sup>:

<sup>23</sup> Osorio, Tamara y Mariano Aguirre (2000) *Después de la Guerra. Un manual para la reconstrucción posbélica*. Icaria, Barcelona, p. 9.

<sup>24</sup> Magarrell, Lisa (2004) *Consideraciones sobre la Justicia Transicional y Comisiones de Verdad*, Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICJT), Barcelona, 27 de Febrero de 2004, PDF (Consultado 6 de Junio de 2005): <http://www.pangea.org/unescopau/img/programas/colombia/seminario/seminario014.pdf>. p. 2.

<sup>25</sup> Cepeda, Castro Iván y Claudia Ortiz Girón. «Procesos públicos de esclarecimiento y justicia de crímenes contra la humanidad», en *Análisis Político No. 50*, Bogotá, Enero-Abril 2004, p. 66.

<sup>26</sup> El cuadro fue elaborado a partir de la información tomada del Manual de IDEA sobre reconciliación luego de conflictos violentos (2003) y

de aportes del documento del Centro Internacional para la Justicia Internacional (2004). Ver: Instituto Internacional para la Democracia y la asistencia electoral, IDEA (2003) *Reconciliación luego de conflictos violentos. Resumen de Políticas*. IDEA, PDF (Consultado 6 de junio de 2005): [http://www.idea.int/publications/reconciliation/upload/policy\\_summary\\_esp.pdf](http://www.idea.int/publications/reconciliation/upload/policy_summary_esp.pdf). P. 18-24. Meltzer, Judy (2004) *Justicia Transicional y reconciliación en Colombia luego del conflicto armado: Consideraciones para una posible cooperación canadiense*, Canadian Foundation for the Americas, FOCAL, Julio de 2004, PDF (Consultado 6 de Junio de 2005): [http://www.focal.ca/pdf/colombia04\\_sp.pdf](http://www.focal.ca/pdf/colombia04_sp.pdf). p. 8.

Beneficios	Riesgos y limitaciones
<ul style="list-style-type: none"> <li>— Ayuda a establecer la verdad sobre el pasado</li> <li>— Promueve que los perpetradores de violaciones de derechos humanos asuman su responsabilidad</li> <li>— Brinda una plataforma pública a las víctimas</li> <li>— Informa y sirve para catalizar el debate público</li> <li>— Recomienda reparaciones para las víctimas</li> <li>— Recomienda las reformas legales e institucionales necesarias</li> <li>— Promueve la reconciliación</li> <li>— Ayuda a consolidar una transición democrática</li> </ul>	<p><i>Riesgos:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Puede conducir al fracaso de las iniciativas de paz y desencadenar conflictos, especialmente si se percibe como justicia vindicativa.</li> <li>— Es un proceso psicológicamente doloroso, susceptible a las manipulaciones y reinterpretaciones de ciertas partes</li> </ul> <p><i>Limitaciones:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Temor a la continuación, o renovación, de la guerra o la violencia</li> <li>— Conflicto continuo. Durante un intenso conflicto armado será virtualmente imposible lograr neutralidad y asegurar la participación y seguridad de víctimas y testigos, lograr un acceso confiable e igualitario de todos los participantes así como recopilar información clave.</li> <li>— Falta de interés político.</li> <li>— Otras prioridades urgentes.</li> <li>— Capacidad insuficiente.</li> <li>— Mecanismos o preferencias alternativas<sup>27</sup>.</li> </ul>

El componente psicológico, y en particular el esclarecimiento de la verdad, es fundamental pero no suficiente para la reconciliación. Como afirma Lisa Magarrell del ICJT «conocer la verdad

<sup>27</sup> Algunos de ellos pueden ser: comisiones de investigación sobre hechos específicos; misiones investigadoras como las que realizan las Naciones Unidas y algunas ONGs nacionales e internacionales; esfuerzos por documentar y reportar la verdad realizados por actores no oficiales, a nivel local o nacional, entre otros.

<sup>28</sup> Magarrell, Lisa (2004) *Consideraciones sobre la Justicia Transicional y Comisiones de Verdad*, Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICJT), Barcelona, 27 de Febrero de 2004, PDF (Consultado 6 de Junio de 2005): <http://www.pangea.org/unescopau/img/programas/colombia/seminario/seminario014.pdf>. p. 4.

<sup>29</sup> Gallón Gustavo y Catalina Díaz (2004) «Justicia simulada: Una propuesta indecente. Reflexiones de la Comisión Colombiana de Juristas

sin restablecer la confianza en el órgano judicial como protector de los derechos de todos los ciudadanos deja una sensación de que la verdad se busca sólo para garantizar la impunidad. Conocer la verdad sin que haya reparaciones que reconozcan lo que pasó y abran un nuevo horizonte de futuro para las víctimas, resulta ser una verdad cínica e incompleta para las víctimas. Una verdad sin que se tracen cambios estructurales y de políticas para prevenir abusos y asegurar una protección adecuada en el futuro, parece ser una verdad sin rumbo»<sup>28</sup>.

### 2.2.2. LO JURIDICO

«Desde el punto de vista ético, la negociación de un conflicto armado pone en tensión dos valores importantes para toda sociedad: el de la justicia y el de la paz. La tentación de sacrificar la primera en aras de conseguir la segunda suele ser una constante. Así, hay quienes piensan que no importa que no haya justicia en relación con lo sucedido en el pasado, con tal de que haya paz en el futuro. Ese es un pensamiento aparentemente pragmático que, sin embargo, desconoce las enseñanzas de la realidad acerca de las consecuencias negativas que tiene el sacrificio de valores esenciales de una sociedad. Una paz sin justicia es una falsa paz, cuya fragilidad se revelará tarde o temprano»<sup>29</sup>.

Reconocer y castigar los crímenes del pasado exige que se haga justicia. Ésta no es una tarea fácil y tiene como reto alcanzar un equilibrio entre los imperativos morales y las realidades políticas, entre las demandas de justicia y los anhelos de paz.

La justicia tiene muchas caras. Puede ser retributiva y basada en el procesamiento o puede ser restaurativa y basada en

sobre el proceso de negociación con los grupos paramilitares y sobre el proyecto de ley No. 85 de 2003 - Senado por el cual se dictan disposiciones en procura de la reincorporación de miembros de grupos armados que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional. Ponencia para el Seminario Internacional —Experiencias de alternabilidad penal en procesos de paz—. Escuela de Cultura de Paz de la Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, 27 y 28 de febrero de 2004, PDF (Consultado 23 de junio de 2005): <http://www.pangea.org/unescopau/img/programas/colombia/seminario/seminario009.pdf>. p. 1.

la mediación, puede producir justicia histórica como las comisiones de la verdad o puede buscar una justicia compensatoria al implementar políticas de reparación.

Una y otra cuenta con puntos tanto a favor como en contra. Determinar cuál sería el tipo de justicia más adecuado depende de numerosos factores: el contexto mismo del conflicto, los términos de su resolución, los recursos disponibles, el nivel de voluntad política y de consenso existente, la capacidad institucional, entre otras. Sería quizás objeto de otro estudio el dar esta discusión e incluso intentar hacer combinaciones entre los diferentes tipos de justicia hasta llegar a un cierto equilibrio benéfico. Aquí se deja abierto ese debate y se concentra única y exclusivamente en la descripción de cada uno de estos modelos, sus fortalezas y debilidades.

Cabe anotar que los cuadros expuestos a continuación son el resultado de un cruce de diversas fuentes que a manera de síntesis sirven para hacer una primera aproximación a los aspectos jurídicos de la reconciliación y a partir de allí proyectarse en cuál de estos modelos sería el más adecuado de acuerdo con sus beneficios o desventajas.

#### 2.2.2.1. Justicia Retributiva

La tendencia ha sido concentrarse en este tipo de justicia debido a la preocupación respecto a la posible impunidad de los perpetradores. La retribución tiene el potencial de proporcionar una justicia satisfactoria y reconciliadora pero puede a su vez poner en peligro el proceso de reconciliación y democratización. Tiende a centrarse en los perpetradores e ignorar parcialmente los sentimientos y necesidades reales de las víctimas. Estas son algunas de sus fortalezas y debilidades (ver cuadro en la siguiente columna).

#### 2.2.2.2. Tribunales Internacionales

Durante la última década se ha incrementado el consenso en torno a la necesidad de establecer marcos jurídicos nacionales e internacionales para procesar a los responsables de las violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, bien sea en el país donde se cometieron los crímenes o en tribunales internacionales de jurisdicción universal.

Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> <li>— Reduce el riesgo de venganzas personales.</li> <li>— Impide que los perpetradores regresen al poder, construyendo así la confianza en que el pasado no se repetirá.</li> <li>— Satisface una obligación con las víctimas cicatrizando sus heridas y restaurando la confianza en sí mismas al reconocer públicamente quién estaba en lo cierto y quién no.</li> <li>— Individualiza la culpa. Los tribunales penales establecen responsabilidad individual, erradicando de esta manera la peligrosa percepción de que una comunidad entera sea responsable.</li> <li>— Fortalece la legitimidad y el proceso de democratización.</li> <li>— Rompe el ciclo de la impunidad y disuade de abusos futuros a los derechos humanos.</li> </ul>	<p>Límites y Riesgos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Las circunstancias políticas y económicas pueden significar que un énfasis en este tipo de justicia no sea posible como estrategia post-conflicto puesto que a veces otras necesidades pueden resultar incluso más urgentes.</li> <li>— Desestabilizar un frágil acuerdo de paz.</li> <li>— Provocar redes o sub-culturas hostiles.</li> <li>— Minar la gobernabilidad.</li> </ul> <p>Obstáculos materiales:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Las pruebas pueden haber sido destruidas.</li> <li>— El sistema judicial penal puede no ser capaz de cumplir.</li> <li>— Los juicios penales pueden bloquear o revertir un proceso de reconciliación. Bien sea por el riesgo de implementar una justicia de los vencedores o porque en últimas el proceso termina siendo arbitrario.</li> <li>— Los juicios identifican la culpabilidad individual y no los patrones más extendidos de las causas y prácticas de la violencia.</li> </ul>

Algunos de los mecanismos que se han instaurado para este fin son:

- *Tribunales Ad hoc o tribunales penales internacionales* establecidos por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas como son el caso del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (ICTY), creado en 1993, y el Tribunal Penal Internacional para Ruanda (ICTR), creado en 1994.
- La creación de *tribunales penales híbridos nacionales-internacionales*, como en Sierra Leona donde se instauró un tribunal que mezcla leyes y jueces nacionales con internacionales.
- El establecimiento permanente de la *Corte Penal Internacional (CPI)*, que reemplazará efectivamente los mecanis-

mos temporales usados para procesar los crímenes de lesa humanidad, tales como los tribunales de guerra de Nüremberg y Tokio y los ICTY y ICTR.

Algunas de las fortalezas y debilidades que se han planteado sobre los Tribunales se sintetizan a continuación:

Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> <li>— Representan un complemento perfecto, o incluso una alternativa, a juicios locales.</li> <li>— Son menos vulnerables a la intimidación, a los obstáculos materiales, a la violación de normas procesales, a la falta de personal capacitado y a las autoridades relativas a una supuesta «justicia de los vencedores».</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— La ausencia de un mecanismo puede socavar la confianza pública.</li> <li>— Aunque puedan empezar su trabajo antes que las hostilidades cesen completamente, los tribunales por sí solos no pueden detener un conflicto en marcha.</li> <li>— El alcance de los procesamientos depende de que el conflicto sea interno o internacional<sup>30</sup>.</li> <li>— El riesgo de imponer a la justicia retributiva como respuesta universal a crímenes contra los derechos humanos.</li> <li>— Los tribunales ad hoc tienden a ser costosos, exigen tiempo y están muy distanciados de la población.</li> </ul>

### 2.2.2.3. Inhabilitación y amnistías

Estas dos vías son alternativas a la justicia retributiva. La *inhabilitación* de agentes del antiguo régimen castiga a aquellos que son responsables de agresión y represión. Estas medidas no judiciales de disciplina pueden tomar varias formas: la inhabilitación política, la pérdida del derecho al voto, el impedimento para servir en la policía, las fuerzas armadas o la administración pública; del mismo modo se contemplan formas más leves

<sup>30</sup> Según las Convenciones de Ginebra, en un conflicto interno un perpetrador sólo puede ser procesado por genocidio o crímenes de lesa humanidad pero no por violaciones graves de lo estipulado por estas Convenciones, sean éstas de derecho humanitario u otros crímenes de guerra. (El CPI, no obstante, no está limitado en este aspecto). En Manual de IDEA (2003). *Reconciliación luego de conflictos violentos: Resumen de políticas*, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA).

como la jubilación temprana o el traslado de puestos menos estratégicos<sup>31</sup>.

La *amnistía* es una práctica internacional que consiste en proteger a los mandatarios de poder ser llevados a juicio. En algunos casos, la paz es facilitada gracias a que se brinda inmunidad provisional y limitada a líderes de movimientos rebeldes por medio de la legislación nacional. Toma varias formas, pero es casi siempre una opción de alto riesgo cuya principal consecuencia es la impunidad.

Sobre la impunidad, Martin Beristain resalta:

«Sin justicia se cae en impunidad y la impunidad genera dudas y miedo respecto al proceso democrático, destruye la posibilidad de reconstruir unas relaciones sociales basadas en la ética, institucionaliza la mentira y el olvido de las víctimas, alienta que la gente busque la justicia por su cuenta, estimula la realización de nuevos delitos, reduce las posibilidades de duelo y de superación de los traumas, y, en suma, limita la comunicación efectiva entre los ciudadanos y las posibilidades de reconciliarse»<sup>32</sup>.

Sin embargo, ha sido evidente que pocos acuerdos de paz han sido logrados sin algún tipo de concesiones de amnistías y posiblemente esta sea la tendencia en los casos venideros. Así que el punto está en introducir un conjunto de lineamientos y limitaciones lo más estricto posible, con el apoyo y presiones de la comunidad internacional para impedir que dicha amnistía no impida una reconciliación duradera.

### 2.2.2.4. Justicia Restaurativa

La justicia restaurativa se realiza con la participación total de las víctimas y de las comunidades involucradas a fin de restaurar sus relaciones. Aborda las violaciones de manera distinta: trabaja con la participación total de la víctima y las comunidades pertinentes, discutiendo los hechos, identificando las causas de los delitos y definiendo las sanciones. Su objetivo fundamental es restaurar, en el mayor grado posible, las relaciones tanto entre

PDF (Consultado 6 de Junio de 2005): [http://www.idea.int/publications/reconciliation/upload/policy\\_summary\\_esp.pdf](http://www.idea.int/publications/reconciliation/upload/policy_summary_esp.pdf).

<sup>31</sup> *Ibid*, p. 16.

<sup>32</sup> Karlos Pérez de Armiño citando a Carlos Martín Beristain (1999). En: Pérez de Armiño, Karlos (Dir). *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*, Icaria Editorial S.A. España, p. 456.



las víctimas y los perpetradores como dentro de la comunidad a la que ellos pertenecen.

Existen aún pocas experiencias de implementación de justicia restaurativa en situaciones post-conflicto. La más ambiciosa hasta el momento es el acondicionamiento de los tribunales Gacaca en Ruanda. Éste fue realizado con el fin de

acelerar el enjuiciamiento de los sospechosos de perpetrar el genocidio de 1994, incrementar la participación de la población e introducir elementos de mediación y reconciliación al proceso.

Algunas de sus características, fortalezas y debilidades son expuestas en el cuadro siguiente:

Características	Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> <li>— El problema es percibido como perteneciente a toda la comunidad o grupo.</li> <li>— El énfasis principal está puesto en la reconciliación y en la restauración de la armonía social.</li> <li>— Árbitros tradicionales pertenecientes a la comunidad son nombrados sobre la base del status o el linaje.</li> <li>— Hay un alto grado de participación pública.</li> <li>— El derecho común es sólo un factor a considerar para llegar a un acuerdo.</li> <li>— Las normas procesales y de evidencia son flexibles.</li> <li>— No existe representación legal profesional.</li> <li>— El proceso es voluntario y las decisiones se basan en acuerdos.</li> <li>— Se enfatiza en las penalidades restaurativas.</li> <li>— El cumplimiento de las decisiones se asegura mediante la presión social.</li> <li>— Las decisiones son confirmadas a través de rituales cuyo objetivo es la reintegración.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Son accesibles a la gente local (y rural), son conducidos en el idioma de la localidad, a distancias accesibles, con procedimientos simples y escasas demoras.</li> <li>— El tipo de justicia que ellos ofrecen, basándose en la reconciliación, la indemnización, la restauración y la rehabilitación, es más apropiada para las personas que viven en comunidades muy interrelacionadas que dependen de la cooperación continua con sus vecinos.</li> <li>— Son altamente participativas, brindándole a la víctima, al perpetrador y a la comunidad una voz real para encontrar una solución duradera al conflicto.</li> <li>— Ayudan a instruir a los miembros de la comunidad respecto de las reglas que deben seguirse, las circunstancias que pueden hacer que éstas se rompan y la manera de resolver pacíficamente un conflicto latente.</li> <li>— La sentencia sin custodia reduce el hacinamiento de las prisiones y permite que el presupuesto carcelario sea utilizado para propósitos de desarrollo social. Asimismo, permiten que los prisioneros se reúnan con sus familias, los perpetradores contribuyan a la economía e indemnicen a las víctimas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— El compromiso alcanzado puede reflejar la desigual capacidad de negociación de las partes.</li> <li>— Aquellos que lideran el proceso pueden inclinarse hacia alguna de las partes.</li> <li>— Debido a la flexibilidad procesal, sus garantías pueden ser insuficientes.</li> </ul>

Del estudio de estas distintas formas de implementación de la justicia es posible extraer dos conclusiones claras.

En primer lugar, el procesamiento legal es crucial para la erradicación de la impunidad, la prevención de futuros brotes de violencia y la restauración de la fe en los procesos democráticos. «La solución no puede ser pura y simplemente ignorar o pasar por alto la sanción penal. En primer lugar, porque esa no es la única posibilidad para resolver el problema: hay casos en

los cuales la pena puede modificarse, variarse o ajustarse a las posibilidades y necesidades de un proceso de esta naturaleza, antes que solamente suprimirse. En segundo lugar, porque hay conductas de extrema gravedad, en relación con las cuales no cabe la posibilidad de suprimir la sanción, a menos que la sociedad claudique por completo ante esas prácticas. Y, en tercer lugar, y sobre todo, porque cualquier valoración que se haga sobre el tratamiento de las sanciones penales y, en general de la justicia, debe comenzar por tener en cuenta a las personas que

han sufrido daño por las conductas de que se trate, es decir, las víctimas. En consecuencia, una condición elemental de cualquier proceso de negociación de paz es que las víctimas sean reconocidas, que su dignidad sea restablecida y que los victimarios asuman su responsabilidad frente a ellas y frente al país»<sup>33</sup>.

En segunda instancia, no es posible determinar qué tipo de justicia debe ser empleado para la reconciliación. Sin embargo, valdría la pena resaltar al autor Rama Mani quien da algunas luces al respecto.

«Para la construcción de la paz es necesario tener en cuenta tres dimensiones de justicia:

- La restauración / reconstrucción del sistema de justicia, usualmente socavado y falto de legitimidad a causa de la guerra.
- La implementación de medidas de justicia rectificadora (*Rectificatory Justice*) para tratar las injusticias y penas padecidas por la gente durante el conflicto sobre la base que los estados están obligados por el derecho internacional a juzgar a los crímenes del pasado; políticamente es necesario para recuperar la legitimidad y psicológicamente como medida para entender y superar los traumas de la guerra.
- La justicia distributiva como herramienta para atacar las causas subyacentes del conflicto que muchas veces están relacionadas con las injusticias percibidas del sistema político, económico y social de la sociedad»<sup>34</sup>.

### 2.2.3. LO ESTRUCTURAL

Pese a los esfuerzos de reconciliación adelantados en diferentes situaciones post-conflicto, si estos no vienen acompañados de reformas profundas en el sistema y de voluntad política para el cumplimiento de las recomendaciones no tendrán efectos positivos. En Centroamérica por ejemplo, varios e importantes esfuerzos fueron dirigidos a superar las secuelas de la confrontación, fomentando la instauración de Comisiones de

Verdad, promoviendo la reconciliación y creando o reformando instituciones. Sin embargo, las sociedades siguen profundamente divididas y los conflictos sociales continúan en nuevas formas de violencia básicamente delincuencia común o violencia doméstica.

La mayoría de los conflictos armados de hoy tienen como caldo de cultivo las debilidades institucionales, desigualdades sociales y retraso económico tales como la concentración de la riqueza, la pobreza o en algunos casos la miseria, el desempleo y auge de la economía informal, la falta de acceso a los servicios de salud, agua potable, educación, la debilidad institucional, la desestructuración del Estado o la ausencia del mismo en algunas zonas del territorio nacional, la falta de cohesión social, la dependencia económica, entre otras.

Con esta idea no se quiere caer en justificaciones estructurales de la violencia, pues como bien argumenta Pedro Valenzuela «la pobreza no es condición necesaria de la violencia, porque esta puede ser producida por otras razones, tales como factores psicológicos, ambición, exclusión política, discriminación racial, etc. Tampoco es condición suficiente, porque no conduce ineluctablemente a ella. No todas las comunidades o sociedades caracterizadas por la pobreza presentan altas tasas de violencia, o por lo menos no todo el tiempo»<sup>35</sup>.

Sin embargo, hay una realidad clara y es que o bien como causa o como consecuencia de las guerras, prácticamente todo país que sale de un conflicto requiere de reformas a nivel político, económico, social y de seguridad. Y en particular estos problemas requieren de un estado fuerte que como mínimo esté en la capacidad de proporcionar seguridad a sus ciudadanos, tome decisiones en el ámbito político en una vía aceptable y cree organizaciones que implementen esas decisiones y obtenga recursos de la población para financiar el proceso.

<sup>33</sup> Gallón Gustavo y Catalina Díaz (2004), «Justicia simulada: Una propuesta indecente. Reflexiones de la Comisión Colombiana de Juristas sobre el proceso de negociación con los grupos paramilitares y sobre el proyecto de ley No. 85 de 2003 - Senado por el cual se dictan disposiciones en procura de la reincorporación de miembros de grupos armados que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional. Ponencia para el Seminario Internacional —Experiencias de alternatividad penal en procesos de paz—. Escuela de Cultura de Paz de la Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, 27 y 28 de febrero de 2004. PDF

(Consultado 23 de Julio de 2005): <http://www.pangea.org/unescopau/img/programas/colombia/seminario/seminario009.pdf>. p. 1.

<sup>34</sup> Brounéus, Karen (2003) *Reconciliation- theory and practice for development cooperation*, SIDA, Sweden, p. 28-29.

<sup>35</sup> Valenzuela, Pedro (2001) *Reflexiones sobre interpretaciones de la violencia en Colombia*, Seminario sobre Pobreza y Violencia en Colombia, Departamento de Estudios sobre Desarrollo, Universidad de Uppsala, Suecia, 28 de noviembre de 2001, p. 7.

La paz entonces, no puede ser entendida simplemente como la ausencia de guerra, sino como lo planteado por Johan Galtung, «las condiciones de vida que posibilitan la armonía, la satisfacción de las necesidades básicas de supervivencia, de libertad, de bienestar y de identidad, así como la autonomía, el diálogo y el respeto a la diferencia dentro de un marco de justicia social». Para este autor el alto al fuego, la tregua, aún siendo importante, no lo es todo. Más aún puede ser engañoso en la medida en que el «después de la violencia» pueda convertirse fácilmente en un «antes de una (nueva) violencia» si no se entiende que por debajo de la violencia visible y directa hay siempre violencia estructural (conflicto, injusticia, contradicción) y una cultura de la violencia o una violencia cultural que no desaparecen mecánicamente con la firma del tratado de paz y pueden seguir siendo fuente de la violencia visible<sup>36</sup>.

Siguiendo la propuesta de Galtung, la justicia estructural debe abarcar la implementación de sus tres «R»: reconstrucción, reconciliación y resolución del conflicto (o transformación creativa y no violenta del mismo), incluyendo una que más adelante expone, la reculturalización. Cuatro tareas en las que se debe trabajar paralelamente y no sucesivamente, es decir, bajo la concepción de un tiempo de forma diacrónica de hacer las cosas.

La **reconstrucción** se refiere a las acciones dirigidas a reharer los efectos de la acción violenta en sus consecuencias humanas, materiales e institucionales. En ese sentido significa transformar creativamente los efectos del conflicto en estrategias para el fortalecimiento del Estado y de la sociedad en general.

Algunas de las acciones en esta materia podrían ser:

- Rehabilitar a las personas traumatizadas, no sólo a las víctimas directas del conflicto sino también a sus familias así como a los agresores.
- Promover espacios participativos para la reconstrucción.
- Reparación de los daños materiales producidos
- Fortalecimiento de la democracia
- Construir o reconstruir instituciones y dotarlas de recursos
- Instaurar medidas de creación de confianza: transparencia, positividad de la interculturalidad, desmovilización, desarme, reinserción.

- Invertir en seguridad humana: desarrollo económico, social y ambiental.
- Elevar los niveles de educación y de salud.
- Fortalecer la sociedad civil y las redes comunitarias locales

Por su parte, la **reconciliación** apunta al cierre y curación de las heridas del pasado. Cierre en cuanto se conocen y reconocen los hechos y curación en la medida en que se concentran los esfuerzos para que no se repitan en el futuro. En este sentido, la reconciliación no se consigue con la amnesia o represión del pasado, sino que requiere recordar y compartir las experiencias de sufrimiento y dolor. Esto es, hacer evidente la verdad. Así mismo, implica asegurar la dignidad de quienes han sufrido, una compensación de las víctimas y finalmente buscar un equilibrio entre la justicia y la paz de tal manera que no se reproduzca el ciclo de la violencia fundado en la venganza.

La **resolución** tiene como finalidad no solo acabar con la violencia directa y evidente, sino también solventar el conflicto subyacente. Va de la mano de la conciliación, de las relaciones, del diálogo, de una búsqueda de soluciones pacíficas al conflicto en contraposición a una salida armada. También requiere que todas las acciones que se desarrollen en pro de la paz estén conectadas con una idea de paz estructural.

Ello implica el cese de la violencia, la construcción de confianza entre las partes, el desarme, la desmovilización, la entrega de secuestrados, el retorno de las poblaciones desplazadas. Pero también pensar en programas de reinserción, en alternativas laborales para los desmovilizados, en presencia estatal en las zonas antes abandonadas por el Estado en situaciones de guerra, entre otras.

Y finalmente, la **reculturalización**, o lo que en términos psicológicos se podría llamar como la interiorización de una cultura de paz. La introducción de conocimientos y destrezas en torno a la resolución pacífica de los conflictos, la promoción de la cultura del pluralismo, de la tolerancia, del diálogo; la inclusión en los currículos educativos de conceptos como la paz, la justicia; son algunos ejemplos en torno a este tema fundamentales para la transformación creativa de los conflictos y la instauración o mejor, la vivencia de una paz duradera.

Un modelo integral requiere entonces de cambios sustantivos en las estructuras de la sociedad, en el sistema político y económico e incluso a nivel cultural. Mariano Aguirre y Tamara

<sup>36</sup> Galtung, Johan (1998), *Tras la violencia, 3r: reconstrucción, reconciliación, resolución: afrontando los efectos visibles e invisibles de la guerra y la violencia*, Colección Red Gernika, p. 17.

Osorio se refieren a la integralidad planteando reformas de la siguiente manera<sup>37</sup>.

Político	— Pacificación
	— La capacidad institucional del Gobierno
	— La celebración de elecciones
	— Vigilancia y promoción de los derechos humanos
	— Desmovilización y reintegración de los ex combatientes <sup>38</sup>
— Reforma del sector de seguridad	
Social	— Reformas macroeconómicas para la restauración de los servicios sociales de salud, educación y alimentación y revitalización de modo que puedan ser sostenibles
	— Atención a la población vulnerable: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Refugiados y desplazados</li> <li>• Niños</li> <li>• Mujer</li> </ul>
	— Desactivación de minas y explosivos abandonados
	— Reactivación de la agricultura
Económico	— Restauración de la infraestructura material
	— El apoyo social
	— Recuperación de la seguridad alimenticia
	— Protección medioambiental
	— Reformas en la política macroeconómica
	— Desactivación de minas y explosivos abandonados

### 2.3. Niveles de reconciliación

No se puede confundir reconciliación personal con los procesos de reconciliación política. La reconciliación en el plano personal cuyos procesos son únicos y más profundos, no es trasladable al plano político propiamente dicho, en el que las fuerzas sociales y estructurales se desenvuelven de distinta manera.

<sup>37</sup> Cuadro elaborado a partir de las ideas de Tamara Osorio y Mariano Aguirre. En: Osorio, Tamara y Mariano Aguirre (2000) *Después de la Guerra. Un manual para la reconstrucción posbélica*, Icaria, Barcelona, pp. 13-104.

<sup>38</sup> «En la mayoría de los casos la guerra se ha convertido en una especie de *modus vivendi* para aquellos que están involucrados directamente en ella. Cuando el conflicto finaliza los hábitos allí presentes no desaparecen. La violencia se convierte en una forma de vida y de supervivencia. Además, el esfuerzo de pasar de las armas al trabajo no violento, de la imposición por la fuerza al consenso; de la huida y la clandestinidad a vivir en libertad y del uso de la economía ilegal a la legal son algunos de los aspectos más conflictivos. Los programas de reconstrucción deben tener

Es necesario trabajar de manera simultánea en diferentes niveles de la sociedad, con diversas formas de intervención, estrategias y actores en cada sector. Si bien el manejo político del tema es primordial para generar las condiciones adecuadas que permitan la transformación de las relaciones hacia unas más positivas, no se puede dejar de lado los esfuerzos de reconciliación desempeñados por los actores de liderazgo medio y desde las bases, quienes en últimas son quienes padecen en su mayoría las secuelas del conflicto.

El plano político se refiere a los cambios en el ámbito nacional. Son transformaciones de alto nivel en el que están involucrados las cabezas del conflicto y los sectores de poder. La reconciliación que se negocia recae en temas prácticos pero cruciales para el cese de la violencia y el tránsito de la guerra a la paz. En la mayoría de los casos la comunidad internacional juega un papel fundamental bien sea en una labor de buenos oficios, facilitador, mediador, entre otros.

Para citar un ejemplo de intervenciones para la reconciliación en el alto nivel se puede hacer referencia al conflicto entre Irán e Irak (1980-1988). En agosto de 1988 se logró la consecución del cese del fuego gracias a la gestión de buenos oficios realizada por un tercer actor, representante de la Organización de las Naciones Unidas. El proceso consistió en la realización constante de consultas confidenciales con miembros de las partes involucradas. Al cabo de seis meses de reuniones discretas se llegó a un acuerdo sobre los elementos principales para una negociación de cese del fuego.

Sin duda, la cesación de hostilidades y otros acuerdos paz entre los actores de la guerra son un requisito *sine qua non* para ponerle fin a la violencia y crear las condiciones para la construcción de la paz y, además, las herramientas de la diplomacia estatal son

en cuenta la historia de las fracturas y el impacto de la violencia en la sociedad a la que pretenden ayudar. Si se toma el caso de la reintegración social de excombatientes por ejemplo, se debe tener en cuenta el contexto al que retornan, el impacto y capacidad de acogida de su medio familiar y social. La desmilitarización no sólo significa entregar las armas y tener condiciones económicas para la reintegración, hay que enfrentar cambios en el modo de ver la vida, en el manejo de las situaciones de conflicto, en los esquemas de relación violenta de la guerra, en la reconstrucción de la propia identidad (soldado/guerrillero-campesino) y las relaciones con la gente». Martín, Beristain Carlos (1999) *Reconstruir el tejido social. Un enfoque crítico de la ayuda humanitaria*, Icaria, Barcelona, p. 40.

indispensables para este tipo de iniciativas. Sin embargo, en un creciente número de situaciones alrededor del mundo es evidente que por sí solos, los modelos tradicionales de negociación bilateral resultan inadecuados e insuficientes para lidiar con los sistemas de violencia que se arraigan en la sociedad durante conflictos prolongados. Hay una serie de retos más profundos y complejos que incluyen a todo el conjunto de la sociedad.

Mitchell lo expone de la siguiente manera:

«La resolución de conflictos y la pacificación se suelen planear a nivel de las élites políticas y de sus actividades, buscando declaraciones conciliadoras, maniobras pre-negociadoras, perfiles altos de negociación y rondas de contactos de intermediarios importantes. Dentro de este marco, la resolución de conflictos se ve como un proceso de arriba a abajo, empezando con las élites y solamente después, y si tienen éxito, implicando al resto de la sociedad.

No se puede negar la importancia de este nivel de élite. Si los líderes no pueden encontrar un marco en el que se pueda llevar a cabo un proceso de resolución del conflicto (que implique al menos el cese de la violencia y de la coerción), otras iniciativas de resolución tienen poca probabilidad de ser prolongadas o de tener éxito. Por ejemplo, todas las actividades locales y regionales de resolución del conflicto en Sudáfrica hubieran sido inútiles si los líderes políticos no hubieran firmado el Acuerdo Nacional. Sin embargo, un proceso de resolución integral de un conflicto, implica otros niveles de participación además de los líderes políticos y de los miembros de élite que toman las decisiones por cada una de las partes»<sup>39</sup>. Así las cosas se habla de tres grupos de actores:

- Elites políticas: Líderes y personas que toman las decisiones;
- Líderes de grado medio: personas influyentes, líderes de opinión;
- Bases populares: líderes a nivel local, frecuentemente desempeñando papeles tradicionales

De esta manera, el trabajo con organizaciones de base en el nivel medio y bajo resulta fundamental. Puesto que individuos,

familias y comunidades son con frecuencia forzados a convertirse en protagonistas de la guerra, se diría que los esfuerzos por transformar la realidad violenta los convierte en protagonistas de la construcción de la paz. Algunas de las actividades en el nivel medio, son por ejemplo, talleres de resolución de problemas, formación en resolución de conflictos, espacios de encuentro entre víctimas y victimarios a escala local, el uso de metodologías traídas del arte y el deporte para promover la convivencia mutua, entre otras.

El caso de Mozambique puede proporcionar ejemplos en este sentido. Uno de ellos es el proyecto de UNICEF, «Circo de Paz». El objetivo consistía en encontrar formas innovadoras de abordar los complicados problemas a los que se enfrentaban las comunidades y especialmente los jóvenes, en términos de conflicto, violencia y militarización. Estableciendo un paralelismo con un circo, el proyecto entrelazaba el drama y las artes en los foros de la comunidad para expresar la naturaleza y los desafíos de la guerra y el conflicto y las posibilidades de reconciliación incluyendo técnicas de resolución. El espectáculo ambulante no sólo cautivó a la audiencia sino que le sirvió para lamentarse públicamente de las trágicas pérdidas que había sufrido su país, para tratar aquellas cuestiones que preocupaban a la población y para preparar el terreno para los cambios venideros y moverse hacia la paz<sup>40</sup>.

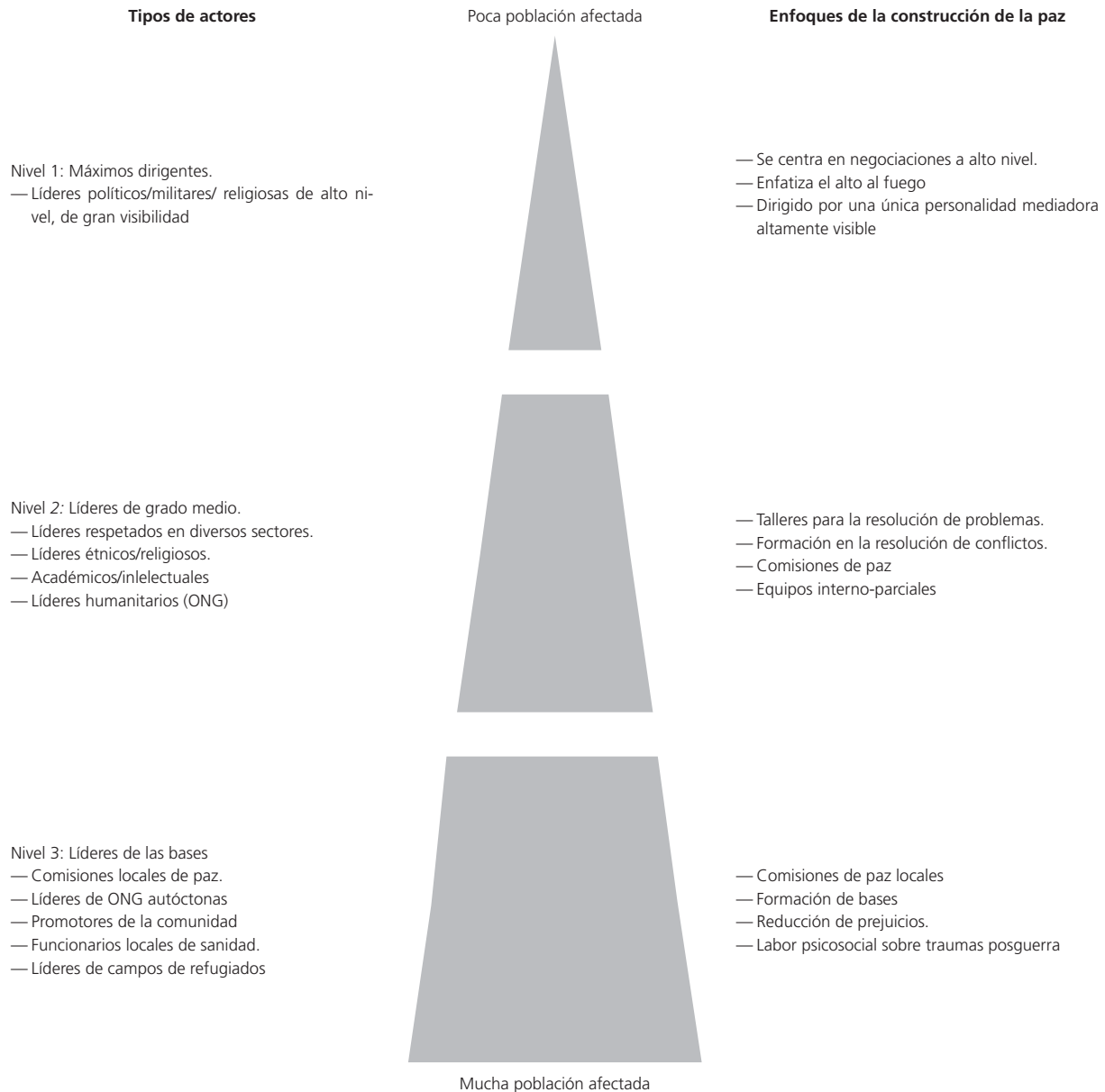
En síntesis, la construcción de la paz debe desarrollarse de manera simultánea en varios niveles y con diferentes actores involucrados. La gráfica de la página siguiente elaborada por John Paul Lederach expone estas ideas.

## Conclusiones

No existen fórmulas únicas y satisfactorias sobre cómo una sociedad debe abordar la salida de un conflicto armado interno y la construcción de la paz. Sin embargo, a lo largo de este trabajo se ha argumentado la integralidad del concepto y se ha hecho evidente la necesidad de tener en cuenta algunos elementos para

<sup>39</sup> Mitchell, Christopher (2003) *Conflictos crónicos: claves de tratamiento*, Ponencia presentada en el curso internacional sobre «Construcción de paz, post-conflicto y desarrollo en Colombia», Bogotá - Colombia, noviembre 13, 14 y 15 de 2003, p. 10.

<sup>40</sup> Ejemplo tomado de: Lederach, John Paul (1998). *Construyendo la paz. Reconciliación sostenible en sociedades divididas*. Gernika Gogoratuz, Bilbao, p. 83.



plantear una estrategia de reconciliación sostenible. Los grados y niveles que se alcancen; formas, tiempo y mecanismos que se implementen; actores que intervengan; instrumentos y mecanismos que se diseñen seguramente cambiarían y se ajustaran de acuerdo a una realidad o la otra pero la concepción de reconciliación como proceso integral es y debe ser la esencia para el éxito y la sostenibilidad.

### Claves de reconciliación

- *La reconciliación es un proceso que toma tiempo y requiere paciencia.* Implica realizar acciones distintas en cada una de las fases del conflicto y necesita de una planeación estratégica pensada a corto, mediano y largo plazo que incluya una serie de actividades interrelacionados entre sí sobre la base de una estructura coherente, proyección de recursos y coordinación.
- *La reconciliación requiere estar alerta a las variaciones del contexto.* Los puntos de giro que se presentan en el desarrollo del conflicto son determinantes como ventana de oportunidades para abrir caminos hacia la resolución y la reconciliación.
- *La reconciliación es multidimensional.* Se deben tomar en cuenta los daños psicológicos sufridos durante conflicto y realizar esfuerzos serios por sustituir una «cultura de venganza» por una «cultura de la paz». Es fundamental implementar justicia y al mismo tiempo preguntarse por la dosis de impunidad que una sociedad está dispuesta a sacrificar por la paz. Y por último, para que el proceso sea sostenible se deben promover cambios profundos a nivel estructural.
- *La reconciliación debe ser altamente participativa y tener en cuenta a todos los niveles de la sociedad.* Esto implica realizar esfuerzos y coordinarlos a todos los niveles e identificar actores para cada uno de ellos: líderes representativos, intermediarios internos o «constructores de puentes» y población de las bases.
- *La reconciliación solo puede ser alcanzada por y dentro de la sociedad en conflicto.* El conflicto tiene que ser resuelto

por las partes involucradas directamente y no por intermediarios externos. Los últimos tienen la posibilidad de aportar y ser útiles en la búsqueda de soluciones a través de la promoción de acercamientos, diálogos y encuentros entre los actores contendientes. Pueden promocionar ideas y facilitar acuerdos, así como ayudar a disminuir la intensidad de la pugna. Pero no deben ser los protagonistas del proceso.

### Retos y dificultades

Es importante anotar que la reconciliación es una tarea compleja. No sólo intervienen varios aspectos sino que además se debe enfrentar a una diversidad de obstáculos propios de la guerra, de los comportamientos de los seres humanos, de la misma organización interna de los Estados, así como de las circunstancias propias del sistema internacional. Algunos de los retos y dificultades más evidentes son:

- La mayoría de los países que salen de la guerra, son estados destruidos o semi-destruidos que en términos de Ohlson y Söderberg se definirían como estados débiles caracterizados por «la pérdida de cohesión social y consenso en cuanto a la forma de ejercicio del poder; una baja capacidad y voluntad política del Estado para proporcionar a los ciudadanos mínimos niveles de seguridad y calidad de vida; una alta vulnerabilidad a las fuerzas económicas y políticas externas y poca legitimidad de poder»<sup>41</sup>. El reto aquí está en empezar a restaurar la institucionalidad y con ello recuperar la gobernabilidad y legitimidad. Esto implica trabajar en el fortalecimiento de las instituciones democráticas, el empoderamiento de la sociedad civil y la inserción del Estado en el sistema internacional.
- Es difícil hablar de reconciliación en medio de la guerra. El cese al fuego debe ser una condición *sine qua non* para la construcción de la paz. Pese a la existencia de algunos ejemplos donde se han desarrollado iniciativas de reconciliación en medio de la guerra, estos finalmente han requerido de

<sup>41</sup> El vacío de legitimidad es entendido como la diferencia entre lo que los ciudadanos perciben tienen el derecho a esperar del Estado en términos de seguridad, participación, distribución, etc, y lo que el Estado está dispuesto o habilitado a dar. Ohlson, Thomas y Mimmi Söderberg,

(2002) *From intra-state war to democratic peace in weak states*, Uppsala Peace Research Paper No. 5, Department of Peace and Conflict Research, Uppsala University, Sweden, p. 6.

acuerdos formales de paz para avanzar hacia la paz. El caso de Sierra Leona es una buena ilustración de esta idea.

Allí, el acuerdo de Lomé (1999) incluyó una disposición para el establecimiento de una comisión de verdad, pero sin mayores detalles. En los siete meses que pasaron antes de que se aprobara la legislación correspondiente se logró circular el proyecto de ley y se pudo escuchar comentarios y sugerencias a través de conferencias consultivas a nivel nacional. Después, la violencia y la amenaza de violencia pusieron en peligro el mismo acuerdo de paz y retrasaron el arranque de la Comisión por más de dos años. Durante este período hubo conferencias y talleres sobre el tema de la comisión de verdad que demostraron que había fuerte interés en la sociedad civil de que se llevara a cabo la Comisión. En el lapso de espera para iniciarla, se logró adelantar la planificación respecto al personal, la organización y las políticas operativas sobre aquellos perpetradores y víctimas menores de edad, entre otros temas difíciles. Una ONG, la Campaña para el Buen Gobierno, con apoyo de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, realizó un mapeo del conflicto sobre la base de declaraciones de más de mil víctimas y testigos, el primer intento de recoger información de este tipo a nivel nacional. Otras organizaciones condujeron estudios sobre el papel de autoridades y costumbres tradicionales y cómo éstos podrían relacionarse con la Comisión. Todos estos informes fueron presentados a la Comisión cuando ésta finalmente inició sus labores. En este ejemplo, si bien la consulta fue impuesta por la realidad del conflicto, se destaca la importancia de establecer un marco y dejar el detalle para consulta y la implementación para un momento adecuado. Puede resultar positivo establecer un compromiso con la verdad temprano en un proceso de paz, aun cuando no resulte factible en ese momento iniciar el proceso<sup>42</sup>.

- Los conflictos armados recientes frecuentemente están caracterizadas por una multiplicidad de actores y colectividades con intereses y métodos disímiles, fraccionadas al interior y compitiendo entre sí por el reconocimiento y

el poder. Así mismo, existe una tendencia a negociar con los moderados y dejar a los extremistas afuera, dado que los primeros están mucho más dispuestos a negociar y a cumplir con lo pactado. El reto aquí, está en cómo incluir a todos los actores involucrados en la guerra desde el principio.

Mitchell plantea unas razones prácticas y teóricas para considerar que este punto es importante. «Las razones prácticas indican el riesgo de que los excluidos del proceso de resolución de conflictos, puedan formar un “grupo de veto” que impida que se abra paso cualquier solución por ellos rechazada. La llave práctica se convierte, por tanto, en una regla: hay que incluir a todos los que pueden impedir una solución.

El argumento teórico liga ideas sobre la “justicia procesal”, con la forma de decidir opciones, de tomar decisiones y de alcanzar soluciones. Todo parece indicar que para decidir si aceptar o no un proceso las partes se suelen cuestionar dos cosas: ¿es justo y aceptable el resultado y el reparto de bienes o de recompensas?; y ¿fue justo y aceptable el proceso que llevó a tal resultado? Este último aspecto de una solución —el cómo se llegó a un acuerdo— parece, con frecuencia, ser simplemente una cuestión de participación, ¿estábamos del todo involucrados al decidir la solución del conflicto? La falta de participación en el proceso parece estar relacionada con la falta de aceptación del contenido de cualquier resultado»<sup>43</sup>.

- Finalmente, una de las dificultades más persistentes de la implementación de programas de reconstrucción y reconciliación es el aseguramiento y sostenimiento de financiamiento adecuado. Es muy fácil hablar de verdad, justicia, reparación, reformas institucionales pero en la mayoría de los casos, sino en todos, la guerra va de la mano de retraso económico y déficit fiscal.

La cooperación internacional ha sido una alternativa para ello. Es clave tanto para impulsar las negociaciones de paz, en su labor de consulta o mediación; como por el apoyo financiero, soporte técnico y proyectos de desarrollo que

<sup>42</sup> Magarrell, Lisa (2004) *Consideraciones sobre la Justicia Transicional y Comisiones de Verdad*. Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICJT), Barcelona, 27 de Febrero de 2004, PDF (Consultado 6 de Junio de 2005): <http://www.pangea.org/unescopau/img/programas/colombia/seminario/seminario014.pdf>. p. 7.

<sup>43</sup> Mitchell, Christopher (2003) *Conflictos crónicos: claves de tratamiento*, Ponencia presentada en el curso internacional sobre «Construcción de paz, post-conflicto y desarrollo en Colombia», Bogotá, D.C., Colombia, Noviembre 13, 14, 15 de 2003, p. 9.



proporcionan a lo largo del proceso. Sin embargo, ésta también cuenta con sus limitaciones. Por un lado, se pueden generar dependencias económicas y del otro, al no haber del todo una coordinación de la cooperación se presentan con frecuencia problemas de dispersión de recursos y falta de coherencia en los proyectos. Lo que se sugiere entonces es la creación de fondos especiales para la paz de carácter mixto que esté alimentado por rubros nacionales y recursos internacionales o hay quienes plantean ir un poco más allá y hacer presión en la voluntad política para que se asigne un porcentaje del presupuesto público estatal orientado a estos fines.

En síntesis, la reconciliación no es, ni debe ser, una excusa para la impunidad, para olvidar o para perdonar. Tampoco debe ser vista como un proceso individual o como aquello que proporcionará resultados inmediatos de una paz perfecta. La reconciliación es un proceso dinámico para encontrar una forma de vivir que permita una visión de futuro lo que implica una reconstrucción de las relaciones sociales, un reconocimiento de los sucesos del pasado y la promoción de cambios profundos al interior del sistema. Es un reto que implica recordar el pasado, rediseñar el presente y construir el futuro.

## Bibliografía

- Bejarano, Jesús Antonio (1999). «El papel de la sociedad civil en el proceso de paz», en Leal, Buitrago Franciso (ed.). *Los laberintos de la guerra. Utopías e incertidumbres sobre la paz*, Tercer Mundo, Bogotá, pp. 271-335
- Brounéus, Karen (2003). *Reconciliation - theory and practice for development cooperation*, SIDA, Sweden.
- Cepeda, Castro Iván y Claudia Ortiz Girón (2004). «Procesos públicos de esclarecimiento y justicia de crímenes contra la humanidad», en *Análisis Político No. 50*, Bogotá, Enero-Abril 2004.
- Galtung, Johan (1998). *Tras la violencia, 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución. Afrontando los efectos visibles e invisibles de la guerra y la violencia*, Gernika Gogoratuz, Bilbao.
- Galtung, Johan (2003). *Paz por medios pacíficos. Paz y conflicto, desarrollo y civilización*, Gernika Gogoratuz, Bilbao.
- Institute for democracy and electoral assistance, IDEA (2003). *Reconciliation after violent conflict. A Handbook*, IDEA, Sweden.
- Lederach, John Paul (1998). *Construyendo la paz. Reconciliación sostenible en sociedades divididas*, Gernika Gogoratuz, Bilbao.
- Licklider, Roy (2001). «Obstacles to Peace Settlements», en Chester Crocker, Fen Osler Hampson y Pamela Aall, (eds.). *Turbulent Peace: The challenges of managing International Conflict*, Washington, D.C., US Institute of Peace Press, pp. 697-718.
- Long, William y Peter Brecke (2003). *War and reconciliation. Reason and emotion in conflict resolution*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London, England.
- Martin Beristain, Carlos (1999). *Reconstruir el tejido social. Un enfoque crítico de la ayuda humanitaria*, Icaria, Barcelona.
- Martin Beristain, Carlos (Sin fecha). «El papel de la verdad y la justicia en la reconstrucción de sociedades». En: *Cuadernos de Trabajo No. 27*, Editado por Hegoa, Instituto Universitario del país Vasco, Bilbao.
- Miall, Hugh, Oliver Ramsbothan y Tom Woodhouse (2001). *Contemporary Conflict Resolution. The prevention, management and transformation of deadly conflicts*, Cambridge, 4ta edición.
- Mitchell, Christopher (2003). *Conflictos crónicos: claves de tratamiento*, Ponencia presentada en el curso internacional sobre «Construcción de paz, post-conflicto y desarrollo en Colombia», Bogotá, D.C., Colombia, Noviembre 13, 14, 15 de 2003.
- Olhson, Thomas y Mimmi Söderberg, (2002). *From intra-state war to democratic peace in weak status*, Uppsala Peace Research Paper No. 5, Department of Peace and Conflict Research, Uppsala University, Sweden.
- Osorio, Tamara y Mariano Aguirre (2000). *Después de la Guerra. Un manual para la reconstrucción posbélica*, Icaria, Barcelona.
- Paffenholz, Thania (2003). *Community - based bottom - up: peacebuilding*, The Life and Peace Institute, Uppsala, Sweden.
- Pérez de Armiño, Karlos (Dir.). *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*, Icaria Editorial S.A. España.
- Reychler, Luc y Thania Paffenholz (2001). *Peace-building: a field guide*, Lynne Rienner Publishers, Inc. United States of America.
- Valenzuela, Pedro (2001). *Reflexiones sobre interpretaciones de la violencia en Colombia*, Seminario sobre Pobreza y Violencia en Colombia, Departamento de Estudios sobre Desarrollo, Universidad de Uppsala, Suecia, 28 de noviembre de 2001.
- Villa-Vicencio, Charles (2002). *The Art of Reconciliation*, The Life and Peace Institute, Uppsala, Sweden.
- Zartman, I. William (1989). *Ripe for resolution. Conflict and intervention in Africa*, New York, Oxford University Press, 2<sup>nd</sup> edition.

## Reportes en la Red

- Derrida, Jacques (2003). El siglo y el perdón. Entrevista con Michel Wieviorka[i] traducción de Mirta Segovian. En: *El siglo y el perdón seguida de Fe y saber*. 1.ª ed., Buenos Aires, Ediciones de la Flor, 2003, pp. 7-39. (Consultado 28 de junio de 2005): [http://personales.ciudad.com.ar/Derrida/siglo\\_perdon.htm](http://personales.ciudad.com.ar/Derrida/siglo_perdon.htm)
- Frühling, Michael (2005). *Como presupuesto básico para alcanzar una paz sostenible y una sociedad reconciliada, los procesos de negociación con grupos armados ilegales necesitan un marco jurídico que respete los de-*

- rechos de las víctimas a la verdad, a la justicia y a la reparación.* Ponencia presentada ante la Audiencia Pública convocada por la Comisión Primera del Senado de Colombia, Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Bogotá, D.C., 1.º de marzo de 2005, PDF (Consultado 6 de junio de 2005): <http://www.hchr.org.co/publico/pronunciamientos/ponencias/po0562.pdf>
- Galli, G. y Narea L. Acevedo (2004). *(Re)conciliación para la democracia: la articulación entre políticas de reconciliación y proceso de construcción de la democracia. Borrador.* IDEA, Internacional, 30 de Noviembre de 2004. PDF (consultado 6 de Junio de 2005): [http://www.idea.int/america/upload/reconciliation\\_paper.pdf](http://www.idea.int/america/upload/reconciliation_paper.pdf)
- Gallón Gustavo y Catalina Díaz (2004). *Justicia simulada: Una propuesta indecente. Reflexiones de la Comisión Colombiana de Juristas sobre el proceso de negociación con los grupos paramilitares y sobre el proyecto de ley No. 85 de 2003 - Senado por el cual se dictan disposiciones en procura de la reincorporación de miembros de grupos armados que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional.* Ponencia para el Seminario Internacional «Experiencias de alternativa penal en procesos de paz». Escuela de Cultura de Paz de la Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, 27 y 28 de febrero de 2004. PDF (Consultado 23 de Junio de 2005): <http://www.pangea.org/unescopau/img/programas/colombia/seminario/seminario009.pdf>
- Hamber, Brandon y Gráinne Kelly (2004) *Reconciliation. A working definition*, Democratic Dialogue. September 2004, PDF (Consultado abril 2005): <http://www.democraticdialogue.org/documents/recondef.doc>
- Hernández, Delgado Esperanza (2003). «Los significados de la reconciliación desde las voces de las víctimas. En: *Revista Convergencia No. 31, enero - abril 2003*, UAEAM, México (Consultado 23 de junio de 2005): <http://convergencia.uaemex.mx/rev31/31pdf/rev31.pdf>
- Instituto Internacional para la Democracia y la asistencia electoral, IDEA (2003). *Reconciliación luego de conflictos violentos. Resumen de Políticas.* IDEA, PDF (Consultado 6 de junio de 2005): [http://www.idea.int/publications/reconciliation/upload/policy\\_summary\\_esp.pdf](http://www.idea.int/publications/reconciliation/upload/policy_summary_esp.pdf).
- Magarrell, Lisa (2004). *Consideraciones sobre la Justicia Transicional y Comisiones de Verdad.* Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICJT), Barcelona, 27 de Febrero de 2004, PDF (Consultado 6 de Junio de 2005): <http://www.pangea.org/unescopau/img/programas/colombia/seminario/seminario014.pdf>
- Meltzer, Judy (2004). *Justicia Transicional y reconciliación en Colombia luego del conflicto armado: Consideraciones para una posible cooperación canadiense.* Canadian Foundation for the Americas, FOCAL, Julio de 2004, PDF (Consultado 6 de Junio de 2005): [http://www.focal.ca/pdf/colombia04\\_sp.pdf](http://www.focal.ca/pdf/colombia04_sp.pdf)
- Paffenholz, Thania (Sin fecha). *Designing Transformation and Intervention Processes.* Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, PDF (Consultado 6 de Junio de 2005): [http://www.berghof-handbook.net/articles/paffenholz\\_handbook.pdf](http://www.berghof-handbook.net/articles/paffenholz_handbook.pdf)
- Wills, Otero Laura (2003). *La mediación como herramienta para la resolución de conflictos armados internos.* PDF (Consultado junio de 2005): <http://www.ideaspaz.org/publicaciones/download/mediacion.pdf>

# IDPs in Colombia: The necessary step towards effective protection\*

Elodie Guego

## Acknowledgements

Several people have been instrumental in allowing this research to be completed. I would like to thank especially Pr. Felipe Gomez, Director of the Institute of Human Rights «Pedro Arrupe» at the University of Deusto (Bilbao), for his encouragement and patience throughout the duration of this project. I would also like to thank Pr. Víctor de Currea-Lugo who provided precious advices and encouragements as the director of this research.

Geneva, January 2006

## Introduction

### *Forty years of internal armed conflict*

Colombia has a long history of socio-political violence marked, since the early nineteenth century, by violent confrontations between successively central authorities and local leaders,

---

\* This paper is a short and updated version of the Master thesis «Beyond policy formulation, the necessary step towards effective protection. Limits and ambiguities of the international response to the crisis of internal displacement in Colombia» (July 2005), written in Bilbao in the framework of the European Master's Degree in Human Rights and Democratization, under the supervision of Professor Victor de Currea-Lugo.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Hernando Valencia Villa, *La justicia de las armas. Una crítica normativa de la guerra metodológica en Colombia*, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1993, p. 67.

low income farmers and landlords, Liberals and Conservatives, and, today, between guerrillas, paramilitary groups and the regular army<sup>1</sup>. These evolving but persistent tensions are, to a large extent, rooted in the economic marginalisation of small farmers and the very unequal distribution of land<sup>2</sup>. Until now, serious agrarian reform, albeit necessary, has been blocked by a powerful clique of landowners, government officials and paramilitaries<sup>3</sup>.

The apparition of today's guerrilla groups can be traced back to the constitution of armed groups by liberal farmers to fight against the conservative government in 1949, after the assassination of one of their leaders, Jorge Eliecer Gaitán. While a constitutional reform, organised in 1957, after the only military dictatorship known in Colombia<sup>4</sup>, established a system of political alternation and parity between the Liberal and the Conservative parties, these rural guerrilla groups did not disappear<sup>5</sup>.

The political exclusion of the rural poor —marginalized by great social inequality, a highly concentrated pattern of land ownership and an inefficient justice system— created, to the

<sup>2</sup> 1,08% of the landowners own 53 % of the land while the other 98% own only 7% of the land.

<sup>3</sup> Project Counselling Service, *PCS Internal, September-December 2004*, Bogotá, 22 December 2004, p. 3.

<sup>4</sup> General Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957).

<sup>5</sup> United Nations Commission on Human Rights, *Report by the United Nations High Commissioner for Human Rights*, 9 March 1998, E/CN.4/1998/16, para. 12.

contrary, the conditions for further development of autonomous political movements and guerrillas continued to fight against the armed forces<sup>6</sup>. Meanwhile, the regular Army, with the support of large landowners, started to employ armed civilians to carry out attacks against farmers suspected to support the guerrillas. These other organised armed groups<sup>7</sup> are deemed to be the first expression of the today's paramilitary groups.

Between 1964 and 1966, one of the liberal guerrilla groups, closely linked to the Communist Party, progressively emerged as the largest one. This group, which ultimately converted into the Revolutionary Armed Forces of Colombia (FARC), still constitutes the main guerrilla group in Colombia<sup>8</sup>. Under the influence of the Cuban revolution, another rural guerrilla group baptised the National Army of Liberation (ELN) appeared in the sixties<sup>9</sup>. While until the eighties the number of guerrilla groups continued to rise, the FARC and the ELN are now the only two remaining guerrillas fighting government's forces and the paramilitaries.

In 1968, the decree under which the State authorized that «[...] all Colombians, men and women, not included in the call to obligatory service,[participate] in activities and jobs with which they would contribute to re-establishing normalcy», including paramilitary activities, became permanent legislation<sup>10</sup> and so-called «self-defence groups» were created with the support of the military forces and National Police. These paramilitary self-defence groups had ties to economic and political sectors in

certain parts of the country and were especially strengthened in the early 1980s<sup>11</sup>.

After the *La Rochela* massacre perpetrated by paramilitary forces with the collaboration of State agents in 1987<sup>12</sup>, the State began to adopt legislative measures designed to counter the armed control exercised by paramilitary groups in various parts of Colombia. However, the National Police and the Army maintained ties with these groups, encouraging them in certain regions to adopt a threatening attitude towards any person considered as a guerrilla sympathizer.

The State failed, until now, to take the measures necessary to prohibit, prevent, and duly punish their criminal activities, despite that it alleges having put an end to the official policy encouraging the formation of paramilitary groups. Around 1997, most paramilitary groups joined an umbrella organisation called United Self-Defences of Colombia (AUC) whose publicly-stated purpose is to act in coordinated fashion against the guerrillas<sup>13</sup>.

Increasing the complexity of the Colombian conflict, drug cartels, using violence to control politics and drug trade, emerged during the seventies. Both paramilitary groups and FARC developed close links with the illegal drugs trade, a great deal of which finances their war activities. Since the late 1990s, these groups even assume the business of controlling the initial phases of narcotics production<sup>14</sup>.

<sup>6</sup> Economist Intelligence Unit, *Colombia: Politics - News Analysis*, 26 February 2002. Reproduced in Norwegian Refugee Council/Global IDP Project, *Global IDP Database, Profile on Internal Displacement: Colombia*, May 2005, p. 24.

<sup>7</sup> For the purpose of the present analysis, the paramilitary groups and the guerrilla groups will be designated as «organised armed groups», this being the expression used in article 1 of the Additional Protocol II to the Geneva Convention Relating to the Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts applicable in Colombia as well as by the International Committee of the Red Cross.

<sup>8</sup> Eduardo Leon-Gomez Pizarro, «Los orígenes del movimiento armado comunista en Colombia: 1949-1966» *Análisis Político* núm. 7, Bogotá, 1989, p. 30

<sup>9</sup> Victor de Currea-Lugo, «Un Intento Para Explicar la Violencia en Colombia: ¿Y Si No Somos Nación?», *América Latina Hoy*, number 23, December 1999, p. 3

<sup>10</sup> Law 48 of 1958 «*Por la cual se adoptan como legislación permanente algunos decretos legislativos, se otorgan facultades al Presidente de*

*la República y a las asambleas, y se introducen reformas al Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones*».

<sup>11</sup> Inter-American Commission of Human Rights, *Report on the Demobilisation Process in Colombia*, 13 December 2004, OAS/Ser/L.V/II 120, para. 51.

<sup>12</sup> Massacre of 19 traders travelling from Cúcuta to Medellín in 1987. The Inter-American Court of Human Rights found the State responsible for the event by reason of the legislation encouraging the formation of paramilitary groups in force at the time and of the direct participation of members of the armed forces to acts violating the Inter-American Convention of Human Rights. See Inter-American Court of Human Rights, «*19 Merchants*» Case, Judgment of 5 July 2004, Series C No. 109, para. 124.

<sup>13</sup> Inter-American Commission of Human Rights, *Report on the Demobilisation Process in Colombia*, *ibidem*, para. 41.

<sup>14</sup> See International Crisis Group, *War and Drugs in Colombia*, January 2005, Latin America Report No. 11, Brussels.

In the last twenty years, the warring parties, in particular the paramilitary groups and the FARC, distinguished themselves by widespread and serious violations of international humanitarian law in the conduct of hostilities. Massacres against communities assumed to support the enemy, often indigenous and afro-descendant communities; selective assassinations and forced disappearances of human rights defenders, judicial officers, trade unionists, social movement leaders, journalists, and candidates for elective office, recurrently designated as military targets; kidnappings; and the use of anti-personal landmines<sup>15</sup> have resulted in thousands of civilian victims.

#### *Internal displacement: major symptom of the humanitarian catastrophe*

The major symptom of the «humanitarian catastrophe»<sup>16</sup> incurred by this multifaceted conflict, though probably the less publicised, is undoubtedly the continuing phenomenon of forced displacement. Colombia is now the country with the second largest displaced population in the world after Sudan. Since 1985, over three million people have fled violence, gross violations of human rights and wilful material deprivation accompanying and resulting from the internal armed conflict<sup>17</sup>. While this tendency has accelerated during the eighties, forced displacement has been, from the onset, a characteristic of the four-decades-long conflict.

All the armed actors provoke forced displacement. Generally, according to the statistics published by diverse organisations

monitoring displacement and humanitarian law violations, the paramilitary groups are said to be the principal agents of displacement and the authors of most humanitarian law violations<sup>18</sup>. Albeit in lesser proportions, the guerrilla groups are also reported to provoke the flight of civilians. In recent years, State agents seem to be less and less designated as authors of displacement, in general, in less than one percent of the cases.

However, according to the High Commissioner for Human Rights, «the reduction in the number of cases attributed to State agents, taken together with a simultaneous increase in the cases attributed to paramilitary groups, suggests that several of these actions benefit from cover-up or connivance»<sup>19</sup>. This is confirmed by reports relating coordination between paramilitary groups and State agents, presence of members of the security forces among the paramilitary contingents or actions perpetrated by members of the armed forces without identification enabling to distinguish them from other armed actors<sup>20</sup>.

Displacement is not solely a by-product of the conflict. It is widely employed as a war-strategy by the armed actors, notably the paramilitary groups and the FARC, in order to establish control over strategic territories, expand the cultivation of narcotics, or take possession of land and private properties<sup>21</sup>. The concentration of violence in certain areas appears to reflect strategic objectives of military and economic domination. Displacement, in such cases, results from the strategic alliance of large landowners, drug leaders or multi-national and national economic powers with the armed actors.

<sup>15</sup> Colombia is one of the few countries in the world where the use of anti-personnel landmines is increasing. Emergency Relief Coordinator, Press Briefing on Colombia, 10 May 2005, available at <http://www.un.org/News/briefings/docs/2004/OCHABrf.doc.htm>.

<sup>16</sup> Upon return from an in-country visit in 2004, Jan Egeland, the UN Emergency Relief Coordinator admitted that Colombia was «by far the biggest humanitarian catastrophe of the Western hemisphere with the largest number of killings, humanitarian problems and the biggest conflict in the Western hemisphere». Emergency Relief Coordinator, *ibidem*.

<sup>17</sup> Governmental figures vary greatly from Non Governmental Organisations figures. The United Nations acknowledges the existence of 2, 5 million IDPs in Colombia, which represents the third largest IDP population in the World.

<sup>18</sup> In 2003, the paramilitaries were responsible for 30% of cases of forced displacement, the guerrillas for 14% and the State for less than

1%. In 52% of the cases two or more actors were involved. Colombian Commission of Jurists, *A Growing Absence of Guarantees - Situation of Human Rights and Humanitarian Law in Colombia, 1997-2003*, Bogotá, Opciones Gráficas Editores, 2003, p. 50.

<sup>19</sup> United Nations Commission on Human Rights, *Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Ms. Radhika Coomaraswamy*, E/CN.4/2002/83/Add. 3, 11 March 2002, para. 13.

<sup>20</sup> United Nations Commission on Human Rights, *Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the human rights situation in Colombia*, E/CN.4/2003/13, 24 February 2003, para. 38, 58, 75.

<sup>21</sup> «Displacement in Colombia is not merely incidental to the armed conflict but is also a deliberate strategy of war». United Nations Commission on Human Rights, *Report of the Representative of the Secretary-General on internally displaced persons, Profiles in displacement: follow-up mission to Colombia*, E/CN.4/2000/83/Add.1, 11 January 2000, p. 2.

Displacement rates have been considerably high in the recent years although a certain decrease has been observed since 2002, year where the number of individuals newly displaced was the highest<sup>22</sup>. This can be partially explained by the deterioration of the armed conflict marked by an intensification of the combats and an expansion of the areas under dispute, which extend now to urban areas. Such tendencies became particularly visible in 2002, following the failure of new peace negotiations between the then Colombian President, Andres Pastrana (1998-2002), and the FARC.

New strategies adopted in recent years by both State authorities to defeat the rebels, and the organised armed actors, have also contributed to a deepening of the crisis. The fumigation of illicit crops by governmental forces aimed at destroying the insurgents' economic base caused the flight of thousands of small farmers cultivating coca crops under pressure of the armed actors or in order to escape misery. The aerial sprayings, indeed, indiscriminately destroy coca crops and food, depriving poor cultivators of their basic means of survival.

On the other hand, the armed actors, including regular armed forces, have come to resort to embargoes in order to strip the enemy of its basic resources. As a result, entire villages find themselves under blockades which prevent civilians from accessing food, medicines or fuel and expose the populations concerned to constant harassment by the armed groups.

Provoking again an escalation of violence, the new President, Alvaro Uribe Velez, which took office in August 2002, launched a «Democratic Security Policy» intended to regain control over areas dominated by the organised armed groups. The measures adopted under this policy, based on the denial of the existence of

an internal armed conflict and which identifies guerrilla groups and paramilitaries with terrorist threats, consist primarily in involving the civilian population in the conflict and intensifying the fumigations of illicit crops. The Government also inaugurated in April 2004 «Plan Patriota», central element of the United States-funded Plan Colombia, with the aim to regain control over territories long held by guerrilla groups through largest military operation in all Colombian history<sup>23</sup>.

Far from improving the living conditions of the citizens, these «security measures», by blurring the distinction between civilians and combatants established under international humanitarian law while increasing the intensity of the conflict, have prompted a worsening of the displacement crisis and of the general humanitarian situation, inciting more Colombians to seek refuge in other parts of the country or in the neighbouring countries<sup>24</sup>.

Most of the individuals, who have no other option than to abandon their homes and areas of normal residence, do not cross an internationally recognised border and remain within Colombia. They become Internally Displaced Persons (IDPs). Not only are they exposed to hunger and diseases; not only do they lack adequate shelter; but they are also highly vulnerable to all kinds of human rights violations; suffer discrimination; and, above all, they are very often forced to move again to procure basic means for their survival or escape new threats.

The majority of the displaced join the ranks of the destitute population in the shantytowns surrounding the major cities, live in extremely precarious security conditions and lack access to basic services<sup>25</sup>. Women, children and ethnic minorities, the so-called «vulnerable» sectors of the civilian population, are

<sup>22</sup> See the Annex and CODHES, *Grafico de Comportamiento del Desplazamiento por año, 1985 - 1r. Trimestre 2005*, available at [http://www.codhes.org.co/cifra/GraficoTendencias1985\\_2005.jpg](http://www.codhes.org.co/cifra/GraficoTendencias1985_2005.jpg).

<sup>23</sup> Colombia is the second largest recipient of US military aid after Israel, with a budget of \$600 million in both 2004 and 2005. See U.S. Department of State (U.S. DOS), *United States remains committed to aiding Colombia, Rice says*, 28 April 2005, available at <http://www.reliefweb.int/rw/RWB.NSF/db900SID/EGUA-6BVPYP?OpenDocument&rc=2&emid=ACOS-635NUU>.

<sup>24</sup> «Although there has been a fall in certain indicators of political violence, such as kidnappings, cases of torture and “disappearances” have increased, as have reports of extra-judicial executions carried out by the se-

curity forces. More than 220,000 people were forced to leave their home last year, while hundreds of civilians have been arrested, often arbitrarily, by the security forces». Amnesty International, *Colombia: International community must demand action on human rights*, February 2005, available at <http://www.reliefweb.int/rw/RWB.NSF/db900SID/MHII-6975GR?OpenDocument&rc=2&emid=ACOS-635NUU>.

<sup>25</sup> An estimated 40% of the total displaced population lives in the country's ten largest cities. United Nations High Commissioner for Refugees, *Campaña radial en Colombia informa a los desplazados internos de sus derechos*, 28 February 2005, available at [http://www.acnur.org/paginas/?id\\_pag=3349](http://www.acnur.org/paginas/?id_pag=3349).

disproportionately affected by the phenomenon of forced displacement and face serious protection problems, in particular in urban contexts. It is estimated that 6% of the IDPs are Indigenous and 18% are Afro-Colombians, in other words one-fourth of the displaced population, even though they represent together only 11% of the total population<sup>26</sup>. Most of them have little chance to exercise their rights to health, food, education, housing, identity before the law and so forth<sup>27</sup>.

### *The specific protection needs of Colombian IDPs*

The extreme vulnerability of IDPs contrasts with the situation of refugees who, once the border crossed, normally receive assistance and protection from the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), a UN agency with a staff of approximately 5000 persons and an annual budget of 1,2 billion dollars<sup>28</sup>, and are entitled to the refugee status, which guarantees the enjoyment of a range of economic and social rights and protects them against «refoulement»<sup>29</sup>. As internally displaced persons, that is «persons or groups of persons who have been forced or obliged to flee or to leave their homes or places of habitual residence, in particular as a result of or in order to avoid the effects of armed conflict, situations of generalized violence, violations of human rights or natural or human-made disasters, and who have not crossed an internationally recognized State border»<sup>30</sup>, they are not entitled to international protection or to any internationally recognised status.

While, as long as humanitarian access is guaranteed, they will receive international relief assistance, in the form of emergency food, shelter and medical care; no international agency has mandate to offer them protection, namely, to undertake «all activities aimed at obtaining full respect for the rights of the individual in accordance with the letter and spirit of the relevant bodies of law»<sup>31</sup>.

Admittedly, the State has the obligation to ensure that IDPs enjoy the human rights enshrined in the national Constitution, in the international treaties it has ratified and in international customary law. In the same way, IDPs caught up in internal armed conflicts are entitled to the protection conferred to the civilian population by international humanitarian law in the event of conflicts of a non international character, in particular Common Article 3 to the Geneva Conventions and Additional Protocol II to the Geneva Conventions<sup>32</sup>.

According to the International Committee of the Red Cross, the situation existing in Colombia presents all the constitutive elements of a non international armed conflict in which are applicable these two sets of norms<sup>33</sup>. This obliges notably the armed forces and the organised armed groups to distinguish between those taking direct part in the hostilities and the civilian population, as well as between military objectives and civilian objects. Nonetheless, international norms leave gaps in the legal protection of internally displaced persons.

Confronted with an upsurge in the number of internally displaced persons after the end of the cold war —an upsurge of

<sup>26</sup> ICRC, WFP, *Identifying food and non-food needs of the internally displaced - A joint survey of internally displaced populations in Colombia*, Bogotá, 27 December 2004, p. 7.

<sup>27</sup> United Nations High Commissioner for Human Rights, *Report of United Nations High Commissioner for Human Rights on the human rights situation in Colombia*, «Organization of Work», E/CN.4/2001/15, 8 February 2001, para. 78.

<sup>28</sup> David A. Korn, *Exodus within borders: An Introduction to the Crisis of Internal Displacement*, Washington D.C., Brookings Institution Press, 1999, p. 1.

<sup>29</sup> Convention relating to the Status of Refugees, adopted on 28 July 1951, reproduced in United Nations, *Human Rights, A Compilation of International Instruments*, vol. I part II, United Nations, Geneva, 2003, p. 629.

<sup>30</sup> Guiding Principles on Internal Displacement, contained in the annex of the Report of the Representative of the Secretary-General,

Mr. Francis M. Deng, submitted pursuant to Commission resolution 1997/39, E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 February 1998.

<sup>31</sup> Workshop on Protection for Human Rights and Humanitarian Organisations, *Doing Something About It and Doing It Well*, Report of the workshop held at the ICRC, Geneva, 18-20 January 1999, p. 25, reproduced in Inter Agency Standing Committee, *Growing the Sheltering Tree: Protecting Human Rights Through Humanitarian Action*, Geneva, UNICEF, 2002, p. 11.

<sup>32</sup> Geneva Conventions, 12 August 1949 and Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts (Protocol II), 8 June 1977.

<sup>33</sup> International Committee of the Red Cross, *Informe de Actividades 2004*, Bogotá, 2005, p. 6. (28 p.)

such a scale that IDPs now outnumber refugees, with twenty to twenty five million of individuals affected by forced displacement<sup>34</sup>— the United Nations, during the nineties, engaged a reflection regarding the legal framework applicable in situations of forced displacement, under the lead of M. Francis Deng, appointed by the UN Secretary General as its Special representative on Internally Displaced Persons in 1992.

Considering that promoting the adoption of a binding treaty specifically devoted to IDPs would probably prove difficult, the United Nations adopted in 1998 a set of Guiding Principles on Internal Displacement, which for the first time gave a definition of internally displaced persons and enumerated the rights to which the latter are entitled, developing and complementing to that end existing human rights and humanitarian law provisions where necessary<sup>35</sup>. While the document in itself is non-binding, most of the principles it contains are obligatory as they reflect existing norms of international humanitarian and human rights law.

On the institutional side, having renounced to assign to one single agency the mission of protecting internally displaced persons and upholding their rights as stated in the so-called Deng Principles, the United Nations opted for a collaborative approach to IDP protection involving all UN humanitarian and development agencies susceptible to intervene in a context of internal displacement, under the supervision of the Emergency Relief Coordinator, focal point for the inter-agency coordination on displacement, and of the Inter-Agency Standing Committee, gathering the heads of the UN humanitarian and development agencies<sup>36</sup>.

Despite the adoption of this new set of tools at the international level, the major impediments to genuine international protection of internally displaced persons remain. The applicability of human rights and humanitarian law provisions varies still largely according to the state of ratification of the relevant instruments and their status in national law, to the exception of

the few rules which are considered to form part of international customary law. Worst, their effective implementation depends entirely on State's ability and willingness to secure the rights of the displaced since international human rights and humanitarian law sorely lack effective implementing machinery.

In Colombia, the protection gap affecting the internally displaced population is not a normative gap. Contrary to most of the States struck by massive internal displacement, the Colombian Government took the initiative to create a legal and institutional framework for assistance and protection of IDPs as early as in 1997<sup>37</sup>. It notably created a National System for Comprehensive Assistance to the Population Displaced by violence (NSCAPD)<sup>38</sup>—a conjunction of public, private, and community organisations that conduct plans, programs, projects, and specific actions concerned with integrated assistance for the displaced population— managed since 1999 by the Social Solidarity Network (SSN)<sup>39</sup>. Although this framework presented, and still presents today, a number of shortcomings, it is unanimously said to be the most elaborate and protective national framework regarding internally displaced persons, more protective in certain regards than the UN Guiding Principles.

Colombia has also ratified a large number of human rights and humanitarian law instruments, which enjoy constitutional value, alongside the fundamental rights contained in the Constitution of 1991. It is worth noting that the Colombian Constitutional Court interprets the provisions of Additional Protocol II to the Geneva Conventions in the light of other provisions of international humanitarian law, in particular, the far more elaborate and protective provisions of Additional Protocol I, only applicable to international armed conflicts<sup>40</sup>. However, difficulties arise when one considers the implementation of these provisions.

Indeed the successive governments have until now failed to adopt policies allowing for adequate implementation of the

<sup>34</sup> See Roberta Cohen and Francis Mading Deng, *Masses in Flight: The Global Crisis of Internal Displacement*, Brookings Institution Press, Washington D.C., 1998, 414 p.

<sup>35</sup> Guiding Principles on Internal Displacement, *idem*.

<sup>36</sup> Francis Mading Deng, «The Global Challenge of Internal Displacement», *Journal of Law and Policy*, vol. 5, 2001, pp. 150-152.

<sup>37</sup> *Ley N.º 387 por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabi-*

*lización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia*, 18 July 1997.

<sup>38</sup> Article 4, 5 and 6 of Law 387 of 17 July 1997.

<sup>39</sup> Article 4, 5 and 6 of Law 387 of 17 July 1997.

<sup>40</sup> Constitutional Court of Colombia, *Sentencia C-225*, 18 May 1995.



national prescriptions guaranteeing the rights internationally recognised to the uprooted. Lack of adequate resources allocated to the organs in charge of protection and assistance, institutional failures, poor coordination, and general passivity of State authorities in front of abuses provoking displacement, have impeded effective displacement prevention; sufficient assistance and protection of the displaced; as well as the provision of durable solutions to displaced communities.

Not only the number of displaced is in constant augmentation but people displaced still live, for years in certain cases, in very precarious conditions, face daily serious human rights violations and still move in mass to the poor neighbourhoods surrounding major Colombian cities with no prospects of reintegration. The inadequacy of the governmental response is such that in 2004 the Colombian Constitutional Court held in sentence T-025 that the lack of protection and attention given to displaced people and communities at risk of displacement constituted a serious and unconstitutional state of affairs.

One of the most significant conclusions reached by the Court is that beyond addressing the specific shortcomings of the policies targeting displacement, the government has to design a policy whose object and purpose is the realisation of the rights of displaced persons. Until now indeed the State has failed to protect and guarantee the economic, social cultural, civil and political rights of the uprooted and the populations at-risk of displacement. Worst, a number of new measures put forward by President Uribe since he took office in 2002 dangerously undermine existing legal protection of the displaced and more generally of the civilian population. Beyond their dramatic impact on the already critical situation of IDPs, these initiatives clearly demonstrate the unwillingness of the State to prevent displacement and adopt the protection of the rights of the IDPs as one of its priorities.

### *The international response*

The international community, under the lead of the United Nations, progressively concerned itself with the plight of Colombian IDPs, as well as the situation of Colombian refugees in the neighbouring countries. If Colombia had previously little experience of development assistance compared to number of its neighbours, it is today one of the major recipient of relief and development funding<sup>41</sup>.

While some international agencies, such as the World Food Program and the Pan American Health Organization, have been present in the country for over two decades<sup>42</sup>, it is at the request of the Colombian government that most humanitarian organisations have engaged in assistance and protection activities in favour of the people forced from their homes by the protracted internal armed conflict, whether remaining within the state's internationally recognised borders, and thus joining the ranks of the internally displaced population, or seeking refuge in the neighbouring countries. Invoking their inability to face the magnitude of the humanitarian crisis, Colombian authorities have also in 1997 asked the UN High Commissioner for Refugees, which had already been working with the Colombians since the late eighties, to establish an office in the country.

Numerous international organisations present in Colombia have devised their programs to take account of the situation of massive nation-wide displacement: the International Red Cross and Red Crescent Movement, through the International Committee of the Red Cross, ICRC<sup>43</sup>, and the participating national societies<sup>44</sup>; the United Nations agencies, in particular those taking part in the Thematic Group on Internal Displacement<sup>45</sup> led by the UNHCR and supported by the Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, OCHA; other

<sup>41</sup> Patricia W. Fagen, Amelia Fernandez Juan, Finn Stepputat and Roberto Vidal Lopez, *Internal Displacement In Colombia: National and International Responses*, Working Paper 03.6, 2003, Copenhagen, IIS/GI. Kongevej Working Papers, p. 34.

<sup>42</sup> The World Food Program has been in Colombia since 1969 and the Pan American Health Union/World Health Organisation has been supporting public health in Colombia since 1954.

<sup>43</sup> The ICRC maintains a permanent presence in the country since 1981. See Frédérique Prunera, «Personnes déplacées en Colombie et per-

sonnes d'origine colombienne cherchant refuge dans les pays voisins», *Revue Internationale de la Croix Rouge*, vol. 83, No. 843, 2001, pp. 768-769.

<sup>44</sup> The Participating National Societies (PNS) collaborating with the ICRC through the delegation of projects are the national Red Cross Societies of Germany, Canada, Norway and Sweden.

<sup>45</sup> The Thematic Group on Internal Displacement was set up in 1999 to elaborate a joint-inter-agency coordinated action in favour of IDPs. It brings together twelve agencies: UNHCR, OCHA, the UN High Commissioner for Human Rights (UNHCHR), the World Food Program (WFP), the

international organisations<sup>46</sup>; and several large international Non Governmental Organisations, most prominently Médecins Sans Frontières, Jesuit Refugee Service, the Project Counseling Service, OXFAM and World Vision, who have made responding to displacement a priority. While several governments contribute to projects for IDP protection or assistance, either directly, or, more often, through international and local NGOs, the two donors with significant IDP programs are the European Community Humanitarian Office, ECHO, and the United States Agency of International Assistance, USAID<sup>47</sup>.

Despite their awareness of the urgent need for emergency and post-emergency relief of these populations, the representatives of the humanitarian community in Colombia, following global trends<sup>48</sup>, have come to question the sufficiency of humanitarian «business as usual» as an answer to the violations of rights and disregard for the safety of civilians, often the primary causes of suffering.

As a description of the mandates and strategies of the major international institutions active in Colombia shall demonstrate, under the impulse of the United Nations, the latter reserve now in majority a space to protection related concerns in programming their operations (Section I). UN agencies notably adopted, in November 2002, a new rights-based approach to assistance

efforts in Colombia through the elaboration of a Humanitarian Action Plan (HAP).

A short review of the activities intended to enhance IDP protection shall highlight, however, the relative failure of the collaboration with Colombian authorities as privileged mode of action of the international community in order to secure State's compliance with its obligations under national and international law and strengthen national and local structures (Section II).

Despite a knowledgeable and thorough analysis of the most urgent protection needs of the displaced, the results of the new UN-led strategy, avowedly intended to foster application of the international and national normative framework in favour of the IDPs, remain indeed limited. The disappointing outcomes witnessed to date can be, in our view, attributed to the persistence of some organisational limits and major political obstacles to the international strategy (Section III).

Although relief and development work could probably offer greater relief from the effects of the armed conflict, displacement, discrimination and other violations of human rights, it should not be forgotten that protection strategies and programs cannot be a substitute for the necessary political will, both at national and international level, to deter and punish the intentional harming of civilians.

---

UN Development Program (UNDP), the UN Children Fund (UNICEF), the Food and Agriculture Organisation (FAO), the UN Dug Control Program (UNDCP), the UN Industrial Development Organisation (UNIDO), the UN Development Fund for Women (UNIFEM), the UN Fund for Population Activities, the Pan American Health Organisation/World health Organisation (WHO), the World Bank and the International Organisation for Migration (IOM). The ICRC, ECHO and the Joint Technical Unit of the Social Solidarity Network (JTU-SSN) take also part in the TGID as observers.

<sup>46</sup> Most prominently the Pan American Health Organisation/World health Organisation, the International Organisation for Migration and, more recently, the World Bank.

<sup>47</sup> For the purpose of our study, it will mainly be referred to the European Community Humanitarian Office, ECHO, and the United States Agency of International Assistance, USAID, as the two major donors. However, it is to be noted that the Spanish Agency for International Cooperation supports the Colombian Government micro credit programs for IDPs and that Japan supports social and socio-economic stabilization programs through the World Bank.

<sup>48</sup> Inter Agency Standing Committee, *Growing the Sheltering Tree: Protecting Human Rights Through Humanitarian Action*, Geneva, UNICEF, 2002, p. 2.

## Section I. The acknowledgment of the international responsibility to promote the protection of the displaced

The recognition by the international institutions traditionally involved in humanitarian and development assistance of the potentially crucial impact of their activities regarding the prevention, interruption and prosecution of violations of international humanitarian, human rights and refugee law is relatively new. While their programmes may too scarcely be strategically designed to enhance the protection of civilians, it seems that the inextricable link between assistance —provision of food, medicine and shelter— and protection —understood as «all activities aimed at obtaining full respect for the rights of the individual in accordance with the letter and spirit of the relevant bodies of law»— is gaining acceptance<sup>49</sup>.

Concerning internally displaced persons, the progressive shift from a focus on meeting their needs to the defence and fulfilment of their rights can be traced back to the early nineties, moment where an explosion of civil wars and an upsurge in the number of IDPs shed the light on the intolerable lack of normative and institutional protection mechanisms for those fleeing their homes as long as they remained unable to cross an internationally recognised border<sup>50</sup>. However, real progress only occurred once the rights to which the internally displaced are entitled had been identified and the requirements of protection clarified in the eye of the international humanitarian community, thanks to the adoption of the Guiding Principles on Internal Displacement in 1998.

<sup>49</sup> This recent trend is sometimes referred to by the scholars and the humanitarian community as the «new humanitarianism». See James Darcy, *Human Rights and Humanitarian Action: a Review of the Issues*, background paper delivered at a workshop convened by the IASC Sub-Working Group, co-hosted by UNICEF, the UNHCHR and ICVA, Geneva, April 2004.

<sup>50</sup> Underscoring the disparities in international treatment reserved to refugees and IDPs, the then UN Secretary General, Boutros Boutros-Ghali, observed that «From the human rights perspective [...] where the ultimate concern is the effective enjoyment of basic rights by all persons, without discrimination, this difference is viewed as an injustice which calls for the creation of a more effective system for the protection of the rights of internally displaced persons.» See United Nations, *Analytical report of the Secretary General on internally displaced persons*, UN doc. E/CN.4/1992/23 (1992), para. 9.

Before examining in the next section the actions led by the international humanitarian and development community to promote respect for and realisation of the rights recognised to the, it seems important to describe the space currently devoted by the UN and other major relief providers to protection related concerns. After a brief sketch of the protection mandate assigned to the UN, we shall emphasise the qualitative step towards a rights-based approach to humanitarian aid and assistance realised by the UN country team in November 2002 through the adoption of the Common Humanitarian Action Plan.

### I. *The space devoted to protection concerns in the collaborative approach designed by the UN to confront internal displacement*

An «essential first step»<sup>51</sup> towards an international institutional framework for the protection of the displaced has been achieved with the adoption, in December 1999, by the UN Inter-Agency Standing Committee of a policy paper devoted to this particular issue and through which the heads of the different UN agencies acknowledged that the protection of IDPs «must be the concern of all humanitarian/development agencies»<sup>52</sup>.

This policy paper, originating in discussions between three senior UN officials in the course of the year 1998 in order to enhance inter-agency collaboration in responding to the protection needs of the displaced<sup>53</sup>, importantly confirms the innovative view that responses to crisis situations «must address not only assistance needs but also concerns of physical security».

<sup>51</sup> The Representative of the UN Secretary General on Internally Displaced Persons, M. Francis Deng, quoted in Diane Paul, Simon Bagshaw, *Protect or Neglect? Toward a More Effective United Nations Approach to the Protection of Internally Displaced Persons*, the Brookings-SAIS Project on Internal Displacement and the UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs Inter-Agency Internal Displacement Division, November 2004, p. 20.

<sup>52</sup> IASC, *Protection of Internally Displaced Persons - Inter-Agency Standing Committee Policy Paper Series, No.2*, New York, United Nations (2000) 2, para. 2.

<sup>53</sup> The three Senior Officials referred to are the late Sergio Vieira de Mello, then UN Emergency Relief Coordinator (ERC) and Under-Secretary-General for Humanitarian Affairs; Francis Deng, then Representative of the Secretary-General on Internally Displaced Persons; and Mary Robinson, then UN High Commissioner for Human Rights.

thereby departing itself from past practice. Beyond seeking to clarify what is «protection» and which activities it encompasses, it also attempts to attribute responsibilities for undertaking protection related activities.

As to the definition of «protection», the paper does not innovate but rather strengthens an emerging consensus formulation. It endorses the one adopted at the third of a series of workshops organised by the ICRC between 1996 and 2000 and to which we already referred several times<sup>54</sup>. In addition, emphasising the fact that, in the context of internal displacement, no single international legal instrument exclusively addresses the protection needs of the uprooted, it reiterates the relevance of national and international human rights standards as well as international humanitarian law, in situations of armed conflict.

More remarkably, however, it underlines the special importance to protection activities of the Guiding Principles on Internal Displacement which, by drawing on human rights law, international humanitarian law and refugee law by analogy, represent «the first comprehensive attempt to articulate what protection should mean for the internally displaced»<sup>55</sup>.

This reference to the so-called Deng principles, one year only after their adoption, has important consequences when the policy paper comes to describe the activities potentially contributing to protection that humanitarian and development agencies should undertake in forced displacement situations. Indeed, the Principles highlight as much the need of IDPs for physical protection as the duty to secure them full enjoyment of a broad range of civil, political, economic, social and cultural rights. If international actors commit themselves to concretely protecting IDPs, they must thus, according to the Standing Committee, engage in three broad categories of

activities: environment building, responsive action and remedial action<sup>56</sup>.

Environment building is here understood as the activities aimed at creating or consolidating an environment conducive to full respect for the rights of individuals. Responsive action, on the other hand, implies activities undertaken in the context of an emerging or established pattern of abuse and aimed at preventing or alleviating its immediate effects. Remedial action, eventually, refers to activities aimed at restoring dignified living conditions through rehabilitation, restitution and reparation<sup>57</sup>. Without entering here in the description given by the IASC of the various activities included under these three headings, it is worth noting that, at first glance, the latter seem to expand considerably the traditional mandate of humanitarian and development agencies<sup>58</sup>.

One of the main interests of the IASC policy paper is, in addition, to assign clearer responsibilities to UN agencies and staff and to define the institutional framework in which protection activities in favour of the displaced ought to be designed and initiated. It recognises, in accordance with the Guiding principles, that it is first and foremost the responsibility of the governments concerned to meet the assistance and protection needs of their displaced populations<sup>59</sup> and that the protection role of international agencies and NGOs should primarily involve «reinforcing national responsibility and supporting, not substituting for, the protection responsibilities of the competent authorities»<sup>60</sup>.

The paper continues stating that all agencies providing humanitarian assistance to IDPs should be expected «to consider how the design and implementation of their assistance activities might best contribute to promoting [their] protection»<sup>61</sup>. While

<sup>54</sup> «All activities aimed at obtaining full respect for the rights of the individual in accordance with the letter and spirit of the relevant bodies of law (i.e., human rights law, international humanitarian law, refugee law)». See further, Sylvie Caverzasio, *Strengthening Protection in War - A Search for Professional Standards*, Geneva, ICRC, 2001.

<sup>55</sup> IASC, *Protection of Internally Displaced Persons*, ibidem, para. 5.

<sup>56</sup> IASC, *Protection of Internally Displaced Persons*, ibidem, para. 5.

<sup>57</sup> Diane Paul, Simon Bagshaw, *Protect or Neglect? Toward a More Effective United Nations Approach to the Protection of Internally Displaced Persons*, ibidem, p. 28.

<sup>58</sup> This is one of the critiques directed against the rights-based approaches to humanitarianism. For a discussion of the convergence of the human rights and humanitarian agendas. See James Darcy, *Human Rights and Humanitarian Action: A Review of the Issues*, background paper delivered at a workshop convened by the IASC Sub-Working Group, co-hosted by UNICEF, the UNHCHR and ICVA, Geneva, April 2004.

<sup>59</sup> Principle 3(1) of the Guiding Principles on Internal Displacement.

<sup>60</sup> IASC, *Protection of Internally Displaced Persons*, ibidem, para. 11.

<sup>61</sup> Idem. See also Principle 27(1) of the Guiding Principles, according to which «international humanitarian organisations and other appropriate

some UN agencies and offices, such as UNHCR, UNICEF and OHCHR, have specific mandates and expertise in human rights protection, «it remains incumbent upon all agencies to incorporate human rights concerns into their work»<sup>62</sup>.

Concerning the institutional setting in which action in favour of the IDPs is to take place, the IASC, taking into account the «scale and multi-faceted nature» of displacement crises, opts in this policy paper for a «collaborative approach», involving, not a single agency, but a range of actors (government officials, UN agencies, international organisations, and local and international NGOs)<sup>63</sup>.

The latter choice, destroying the last hopes for the creation of a new agency or the designation of an existing one, preferably UNHCR, to deal alone with the case load of the internally displaced, has been harshly criticized for dispersing protection responsibilities and creating a lack of leadership and accountability<sup>64</sup>. In response, the IASC released in April 2000 its «Supplementary Guidance»<sup>65</sup>, assigning clearer protection responsibilities to UN staff, both at headquarters' level and at field level. This constituting only policy guidelines, true concern for IDP protection and genuine coordination still largely depend upon field based agencies and their staff.

---

actors when providing assistance should give due regard to the protection needs and human rights of internally displaced persons and take appropriate measures in this regard.»

<sup>62</sup> This responsibility was endorsed by the UN Secretary-General in his 1997 Program for Reform, which recognized that human rights protection is a concern that cuts across the entire UN system, entailing responsibilities for its various organs and agencies. See Diane Paul, Simon Bagshaw, *Protect or Neglect? Toward a More Effective United Nations Approach to the Protection of Internally Displaced Persons*, ibidem, p. 30.

<sup>63</sup> IASC, *Protection of Internally Displaced Persons*, ibidem, para. 11.

<sup>64</sup> The U.S. Ambassador to the U.N., Richard Holbrooke, for example, during a Security Council session on humanitarian assistance to displaced persons in Africa in January 2000, expressed dismay at the lack of effective international response to the problem of internal displacement. He challenged the very distinction between a refugee and an internally displaced person (IDP) and made a controversial call for a single agency to take responsibility for providing protection to IDPs, citing UNHCR as the most appropriate choice. See Human Rights Watch, *Human Rights Watch's World report 2001*, Washington D.C., 2002.

<sup>65</sup> IASC, *Supplementary Guidance to Humanitarian/Resident Coordinators on their Responsibilities in Relation to Internally Displaced Persons*

## II. A major step towards protection: the elaboration of a Humanitarian Action Plan

Few years after the beginning of the international community's involvement regarding IDPs in Colombia, the inadequacy of the humanitarian response in terms of protection became clear<sup>66</sup>. The international efforts in favour of IDPs were perceived as dispersed and the overall international presence as small. The UN system, in particular, was criticized for its insufficient contributions in expertise and resources and for the absence of formal coordination between its agencies, beyond the certain level of cooperation achieved through the establishment of a Thematic Group on Internal Displacement<sup>67</sup> and a protection working group<sup>68</sup> at the initiative of UNHCR.

A Humanitarian Action Plan, led by UNHCR, and supported by OCHA, was launched in November 2002 to address these weaknesses<sup>69</sup>. It aimed to move the system from «strategic coordination» to more «operational coordination» and focused on national institution-building, post emergency assistance and displacement prevention<sup>70</sup>.

Recommending a rights-based approach in UN programs and components of programs in coordination with the other major

(April 2000). Reproduced as Annex B in IASC, *Protection of Internally Displaced Persons*, ibidem.

<sup>66</sup> See Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), «Colombia puede convertirse en la crisis humanitaria más grave del mundo», 10 June 2003.

<sup>67</sup> As the lead agency for internal displacement in Colombia, UNHCR has promoted a better circulation of information on displacement and reinforced the collaboration of the different agencies and organisations providing assistance to the displaced through the establishment of a Thematic Group on Internal Displacement.

<sup>68</sup> UNHCR supported the creation of an inter-agency protection working group to provide leadership to the UN Country Team and facilitate coordination in this sector.

<sup>69</sup> United Nations, Thematic Group on Internal Displacement, *Humanitarian Action Plan 2002-2003*, November 2002, Bogotá, 38 p.

<sup>70</sup> United Nations, Thematic Group on Internal Displacement, *Humanitarian Action Plan 2002-2003*, ibidem, p. 4.

international organisations member of the Thematic Group on Internal Displacement, it represents the first comprehensive step to create an interagency strategic planning while giving greater attention to protection-related activities.

#### 1. A COORDINATED AND RIGHTS-BASED STRATEGY DIRECTED PRIMARILY AT THE DISPLACED POPULATIONS

The UN Humanitarian Action Plan (HAP) is conceived as a three phase strategic framework<sup>71</sup> targeting three pilot areas for implementation<sup>72</sup>. Primarily intended to address the problem of displacement, it draws on the Guiding Principles on Internal Displacement to define a strategy for the UN system.

The first merit of the HAP is to give to the displacement crisis the visibility it deserves. Recognising that internal forced displacement of the civilian population forced by armed groups is the most severe manifestation of the Colombian humanitarian crisis, this document states that «for the UN, the humanitarian crisis is circumscribed fundamentally to displacement, including communities that have already been displaced as well as communities at risk of displacement»<sup>73</sup>. In order to address the needs of the most vulnerable sectors of the displaced population, the scope of the UN coordinated strategy goes beyond those officially registered as internally displaced by the governmental authorities and protected by Law 387/97 and its regulatory decrees.

Another major progress achieved through the elaboration of the Plan is the identification of common goals and strategies in addressing the displacement crisis. It contains in the first place an analysis of the situation on the ground, of the State's response to

the humanitarian crisis and of the challenges faced by the United Nations System, facilitating thus joint needs assessments. On the basis of this common diagnostic, the UN agencies define operational strategies to be implemented in their sectors of activity.

While State's institutions, major donors, governmental and non governmental organisations have been consulted throughout the HAP's elaboration phase, coordination and common strategic planning have been overall limited to the UN system, taking nonetheless into account the activities of its major counterparts, notably the domestic System of Comprehensive Assistance to the Population Displaced by Violence, the ICRC and ECHO.

Such initiative appears to be essential since a thorough analysis of the context in which humanitarian and development activities are to take place is an essential prelude to any protection strategy<sup>74</sup>. In the light of their analysis of the situation, UN agencies in Colombia decided not to centre their action «on emergency attention or relief, but rather on the post emergency, with a marked prevention approach»<sup>75</sup>.

The major qualitative leap performed with this HAP from a protection perspective consists in the adoption of a rights-based approach to the large range of assistance and development activities contemplated. As stated from the outset, «the general objective of the HAP is to contribute in ensuring respect for and access to enjoyment of human rights, as well as the basic humanitarian principles of the population affected by the humanitarian crisis, mainly internally displaced, caused by the armed conflict»<sup>76</sup>.

<sup>71</sup> The first phase, taking place in 2002, was devoted to the elaboration of local plans on the basis of the national plan, starting up of the Humanitarian Action Plan, the Rapid Response System and the Humanitarian situation Room. The second phase, in 2003, saw a move towards more operational coordination after a period for adjustments. The third phase, in 2004, was focused on the preparation and the reformulation of the Humanitarian Action Plan, according to the lesson learned from the first experience and the evolution of the crisis. United Nations, Thematic Group on Internal Displacement, *Humanitarian Action Plan 2002-2003*, ibidem, p. 6-7.

<sup>72</sup> Based on vulnerability criteria, 3 pilot areas were targeted for implementation: Magdalena Medio, Chocó and Valle del Cauca. See UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UN OCHA), *Update of the*

*Humanitarian Action Plan 2002-2003 for Colombia: Summary*, Bogotá, 3 June 2003.

<sup>73</sup> United Nations, Thematic Group on Internal Displacement, *Humanitarian Action Plan 2002-2003*, ibidem, p. 4.

<sup>74</sup> Mark Frohardt, Diane Paul and Larry Minear, *Protecting Human Rights: The Challenge to Humanitarian Organizations*, 1999, The Thomas J. and Watson Jr. Institute for International Studies, Occasional Paper series, Providence, p. 35.

<sup>75</sup> United Nations, Thematic Group on Internal Displacement, *Humanitarian Action Plan 2002-2003*, ibidem, p. 6.

<sup>76</sup> United Nations, Thematic Group on Internal Displacement, *Humanitarian Action Plan 2002-2003*, ibidem, p. 5.

Endorsing the State's primary responsibility for promoting security, protection and assistance for persons displaced by violence, in accordance with the Deng Principles, the HAP intends to foster a more effective application of the international and national normative framework in policy formulation and operative action.

## 2. AN ATTEMPT TO TRANSLATE PROTECTION PRINCIPLES INTO EFFECTIVE PROTECTION ON THE GROUND<sup>77</sup>

In pursuance of its general objective to contribute in ensuring respect for and access to enjoyment of human rights, as well as the basic humanitarian principles, the HAP established five basic premises, which should be given specific attention throughout the entire execution of the Plan and are particularly relevant to protection strategies<sup>78</sup>.

The first premise translates the Plan's focus on a rights based approach and its emphasis on prevention, protection and socio-economic integration of the affected population. The second expresses UN agencies' objective to strengthen the legitimacy of domestic institutions and the rule of law, by putting forward initiatives to complement, rather than substitute to, the actions undertaken by the Colombian State, Civil Society's organisations or grass-root organisations and communities. A third premise highlights the importance of the reconstruction of the social fabric, the rehabilitation of the individual and encourages the adoption of a «differentiated approach», taking account of the specific characteristics of the affected groups: gender, age, ethnicity and geographical status (urban or rural). The fourth recalls the primary responsibility of the government for securing protection and assistance to the displaced and the related objective

of promoting application of the national and international legal frameworks in favour of IDPs. At last, the importance of the security of governmental, non governmental and UN organisations for the viability of the HAP is underlined.

Each of these principles is crucial to a strategy aimed at promoting respect for human rights and humanitarian principles, be it through environment building, responsive action or remedial action<sup>79</sup>.

Beside these general commitments, encouraging but still rather abstract, effective protection seems promoted by the sectoral components of the UN system's strategy.

Importantly, indeed, one of the five pillars of the HAP is devoted to «Prevention and Protection»<sup>80</sup>. In addition, each of the five sectors of activity selected is explicitly targeted at the realisation of one of the Guiding Principles, so that the plan, if successfully implemented, should provide an integral and comprehensive response to the difficulties encountered by the displaced in the legitimate enjoyment of their rights<sup>81</sup>.

More than an attempt to address the three phases of displacement, in accordance with the Guiding Principles and the national legislation<sup>82</sup>, the Humanitarian Action Plan seem to embody the will of the UN system, and, more widely, the international humanitarian and development community, to bridge the gap between Law and reality; between, humanitarian and human rights standards, and the provision of assistance and relief.

In December 2004, a revised Humanitarian action Plan for the year 2005 was issued<sup>83</sup>. The Plan was developed by the government of Colombia, NGOs, and the United Nations along criteria formulated by Thematic Committees, which included

<sup>77</sup> The Inter Agency Standing Committee's policy paper on IDP protection notes that basing protection on principles of law is not sufficient and that «action is required to translate protection principles into effective protection on the ground». IASC, *Protection of Internally Displaced Persons - Inter-Agency Standing Committee Policy Paper Series, No.2*, New York, United Nations (2000) 2, para. 5.

<sup>78</sup> United Nations, Thematic Group on Internal Displacement, *Protection of Internally Displaced Persons - Inter-Agency Standing Committee Policy Paper Series, No.2*, ibidem, pp. 17-18.

<sup>79</sup> See Diane Paul, Simon Bagshaw, *Protect or Neglect? Toward a More Effective United Nations Approach to the Protection of Internally Displaced Persons*, the Brookings-SAIS Project on Internal Displacement and the UN

Office for the Coordination of Humanitarian Affairs Inter-Agency Internal Displacement Division, Washington D.C., November 2004, 96 p.

<sup>80</sup> United Nations, Thematic Group on Internal Displacement, *Humanitarian Action Plan 2002-2003*, ibidem, pp. 24-25.

<sup>81</sup> United Nations, Thematic Group on Internal Displacement, *Humanitarian Action Plan 2002-2003*, ibidem, p. 22.

<sup>82</sup> Indeed, the national legislation, just as the Guiding Principles, provides for assistance and protection of the civilians before displacement occurs (prevention), during displacement, and after displacement (rehabilitation).

<sup>83</sup> UN Country Team in Colombia, *Plan de Acción Humanitaria, 2005 Colombia*, 31 December 2004, Bogotá, 50 p.

representatives from civil society, government entities, and the United Nations. The new version of the HAP, more elaborated, was supposed to endorse the fundamental strategic choices made in 2002.

However, strong disagreements arose between the United Nations and the government of Colombia about the content of the HAP, mainly related to the refusal of the government to explicitly mention the ongoing armed conflict and the humanitarian emergency in the country. Moreover the previously agreed human rights focus of the Plan was removed. The plan was thus launched as a government document in early 2005, and is not officially endorsed by the UN<sup>84</sup>.

This incident, which, it is worth noting, does not affect the various collaborations existing between Colombian authorities and UN agencies, mirrors the difficulties encountered by the International Community, and more specifically the UN system, in collaborating with a Government whose commitment towards genuine IDP protection and human rights and humanitarian law is ambiguous.

In spite of these difficulties, as it shall appear from the next section, protection related activities undertaken by the major international actors have been, to a large extent, circumscribed to strengthening the national framework of attention to the displaced population, generating thus very limited results.

---

<sup>84</sup> Norwegian Refugee Council/Global IDP Project, *Global IDP Database, Profile on Internal Displacement: Colombia*, as of May 2005, available at

<http://www.db.idpproject.org/Sites/IdpprojectDb/idpSurvey.nsf/wCountriesb/Colombia>, p. 223.



## Section II. Turning speeches into acts: promoting respect for the rights of the IDP's

Although the Guiding Principles on Internal Displacement lack formal binding force, they have gained broad consensus and support, notably within the UN system, not least because they provide solid guidance on the way protection activities should be oriented to be effective<sup>85</sup>. Yet, the situation prevailing for the internally displaced in Colombia clearly demonstrates that basing protection on principles of law is not sufficient and that «action is required to translate protection principles into effective protection on the ground»<sup>86</sup>.

As it has been briefly mentioned previously, protection activities, understood as any activity aimed at creating an environment conducive to respect for human beings, preventing and/or alleviating the immediate effects of a specific pattern of abuse and restoring dignified conditions of life through reparation, restitution and rehabilitation<sup>87</sup>, can be classified under three categories according to their purpose: environment building, responsive action and remedial action<sup>88</sup>. These goals can be, in turn, pursued by humanitarian and development institutions through actions designed either to secure compliance from the authorities, or through the provision of direct services<sup>89</sup>.

Two modes of action are possible in securing compliance: denunciation and persuasion. The denunciation mode implies pressuring the authorities (whether State or non-State actors), through public disclosure, to take action to fulfil their obligations and to protect individuals or groups exposed to abuse. Such a strategy appears to be particularly suitable when the violations are deliberate and outside actors are ready to mobilise.

However, it can impede access to the affected population and reduce avenues for dialogue with the authorities concerned.

The persuasion mode, on the other hand, consists in convincing the authorities to take action to fulfil their obligations to protect individuals exposed to and affected by abuse. While it does not generate the negative consequences of denunciation, it may restrict their ability to speak out in favour of the victims<sup>90</sup>.

Similarly, two modes of action are possible when one opts for the provision of direct services: substitution and support to structures. The substitution mode, which simply refers to the direct provision of goods or services to the population concerned, is obviously to be favoured in emergency situations and where the competent authorities are unwilling or unable due to resources constraints to carry out the latter activities. A substitution strategy has, however, only a short-lived impact.

Conversely, the support-to-structures mode of action entails cooperation with national or local structures to enable them to carry out their functions. It has the precious advantage to be empowering and to sustain local capacities where they exist. Nevertheless, implying close contacts with the authorities, such a strategy can be perceived as a form of political support, which becomes controversial when the authorities are involved in violations of humanitarian or human rights standards<sup>91</sup>.

Although some organisations may be more inclined and skilled to take on specific roles and activities, all four modes of action can be undertaken simultaneously if a collaborative approach, such as the one inaugurated in Colombia with the Humanitarian action Plan, is employed.

<sup>85</sup> Diane Paul, Simon Bagshaw, *Protect or Neglect? Toward a More Effective United Nations Approach to the Protection of Internally Displaced Persons*, the Brookings-SAIS Project on Internal Displacement and the UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs Inter-Agency Internal Displacement Division, November 2004, at [http://www.brookings.edu/fp/projects/idp/protection\\_survey.htm](http://www.brookings.edu/fp/projects/idp/protection_survey.htm), p. 27.

<sup>86</sup> IASC, *Protection of Internally Displaced Persons - Inter-Agency Standing Committee Policy Paper Series, No.2*, New York, United Nations (2000) 2, at 5.

<sup>87</sup> Workshop on Protection for Human Rights and Humanitarian Organisations, *Doing Something About It and Doing It Well*, Report of the workshop held at the ICRC, Geneva, 18-20 January 1999, p. 25, repro-

duced in Inter Agency Standing Committee, *Growing the Sheltering Tree: Protecting Human Rights Through Humanitarian Action*, Geneva, UNICEF, 2002, p. 11.

<sup>88</sup> See Part II, Section I (I).

<sup>89</sup> Report of the Fourth Workshop on Protection for Human Rights and Humanitarian Organisations, *The Challenges of Complementarity*, 16-18 February 2000, ICRC, Geneva, 2000, pp. 58-60.

<sup>90</sup> Inter Agency Standing Committee, *Growing the Sheltering Tree: Protecting Human Rights Through Humanitarian Action*, Geneva, UNICEF, 2002, p. 13.

<sup>91</sup> Idem.

However, in reaction to the overall passivity of the Colombian Government in relation to the abuses continuously underwent by the IDPs, ranging from discrimination, harassment and forced recruitment, to starvation, assassination and further displacement, the representatives of the international community, in particular UN agencies, have widely concentrated their protection efforts on re-designing and reinforcing domestic mechanisms and structures for the protection of this highly vulnerable sector of the civilian population.

Prompted by the existence of an elaborate legal and institutional framework of assistance to the uprooted and in line with the primary responsibility of the Colombian State under International Law, this legitimate emphasis will be illustrated through a short review of the protection activities of the relevant actors. In the light of the few progress made in direction of IDP protection in practice, the adequacy of the said strategy, insufficiently supported by high profile advocacy and direct protection activities, can be doubted.

#### 1. *Dissemination, advocacy and empowerment efforts*

While distinct these three activities, often intermingled, contribute to create an environment conducive to better respect for the rights secured to the IDPs in international human rights and humanitarian law.

Indeed, be it by disseminating the Guiding Principles on Internal Displacement, by stating publicly their concerns as to the abuses the displaced, and civilians in general, are facing; or by supporting civil society's initiatives in favour of the IDPs, the major international actors participate, directly or indirectly, in raising the profile of the displacement crisis, on both national and international political agenda, and foster the emergence of a culture of respect for the rights of the civilian population and the displaced.

Unfortunately, efforts in these directions have encountered important obstacles and have been, to date, blatantly insufficient to trigger real change in the situation on the ground.

#### 1. RAISING AWARENESS OF THE PLIGHT AND THE RIGHTS OF THE IDPS

The common understanding of the word «advocacy» is «the act or action of supporting an idea, way of life, person, [...]», but in the humanitarian sphere, this expression has a more specific meaning. It describes the activities aimed at supporting and/or promoting respect for the rights of the individuals as well as the viability of humanitarian action, both in terms of access and protection<sup>92</sup>.

Disseminating international and domestic legal provisions and standards protecting the IDPs is generally, thus, considered as a form of advocacy. However, for the purpose of this analysis, dissemination is distinguished from other forms of advocacy, more intended to exert pressure on individuals or institutions in a position to promote a change in favour of the uprooted.

While the Guiding Principles on Internal Displacement have been, to a great extent, translated into Colombian legislation; while the Colombian Constitutional Court decided in 2001 that the latter should be the «parameter for any new legislation on displacement as well as for the interpretation of the existing IDP legislation, and the assistance to displaced persons»<sup>93</sup>, further progress have to be made to promote awareness as to the plight of the displaced and their rights, both among State's officials and the affected population.

Among UN agencies, it is primarily the Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) and the UN High Commissioner for Refugees (UNHCR) which are engaged in such activities.

The OHCHR, entrusted with the task of monitoring the situation of human rights in Colombia, in particular in relation to internal displacement, has developed a public information and promotion policy. In this framework, it participates in numerous seminars, forums, workshops and conferences in order to enhance the level of knowledge of civil society organisations, civil servants and Colombian citizens in general concerning international human rights and humanitarian law, and the issues raised by displacement. Additionally, for working with the media, the

<sup>92</sup> Víctor de Currea-Lugo, *Como Hacer Advocacy y No Morir en el Intento (una mirada desde las ONG humanitarias)*, 2003, on file with the author.

<sup>93</sup> Constitutional Court of Colombia, *Sentencia SU-1150/2000*, August 2000.

office has contracted a national public information officer and holds workshops and meetings with journalists<sup>94</sup>.

UNHCR, whose mandate is primarily to strengthen national institutions and civil society through capacity building, in order to enhance IDP protection, implements also many training and dissemination activities regarding the rights of the displaced. Copies of IDP legislation, for example, are widely distributed<sup>95</sup>. Reflecting the growing attention to the most vulnerable sectors of the IDP population, it has equally issued publications about indigenous rights and gender issues, jointly with advocates and other UN agencies<sup>96</sup>. In addition, it has organised encounters, workshops and seminars, jointly with the ICRC and/or the OHCHR, for a wide range of actors in Colombian politics and society, increasing thereby the visibility of the displacement crisis.

To the same end, UNHCR launched a radio programme on the biggest radio broadcasting station «Caracol» to inform IDPs about their rights under Colombian law, including their right to assistance and practical information about where they can register, where and how can they get assistance<sup>97</sup>.

Finally, in between dissemination and lobbying, UNHCR signed an agreement to strengthen the capacity of the Colombian Senate and Human Rights Commissions to legislate on IDP issues in May 2003<sup>98</sup>.

It is worth noting that, through its support to civil society's organisations and its implementing partners, UNHCR further promotes dissemination of the international and national legal framework, notably among IDPs themselves. Within the UN system, hardly any other agency, except UNICEF regarding children rights, provides such rights-oriented type of information.

The ICRC, in accordance with its mandate, disseminates international humanitarian law and trains government authorities, the armed forces and the organised armed groups as well as other sectors of society. While this activity is not specifically targeted at displacement prevention, it is intended to prevent executions, disappearances of civilians, hostage taking, threats, and ultimately forced displacement.

International NGOs also contribute to disseminate international and domestic law standards relating to displacement, although they often opt for more assertive advocacy strategies.

## 2. ACTIVE AND ASSERTIVE ADVOCACY: A DELICATE UNDERTAKING

As mentioned previously, there exist various forms of advocacy. Importantly, this activity does not necessarily imply public disclosure and can be limited to quiet diplomacy. Considering, however, the inherent lack of publicity of such efforts, our analysis will be essentially limited to assess the overt pressure and denunciation strategies employed by the major international institutions in Colombia.

Leaving aside dissemination activities, such undertakings entail a certain level of risk for international actors present in the field, in particular humanitarian and development agencies. Assertive advocacy implies, indeed, giving the victims a voice and ensuring that humanitarian and human rights concerns are taken into account. Consequently, as any mode of action designed to secure compliance on the part of the authorities, it may reduce the possibilities for cooperation with the latter and endanger the access to the victims. Nonetheless, when exerted in a sustained and concerted manner such form of pressure can reveal itself particularly fruitful<sup>99</sup>.

<sup>94</sup> United Nations High Commissioner for Human Rights, *Report of United Nations High Commissioner for Human Rights on the human rights situation in Colombia*, «Organization of Work», E/CN.4/2001/15, 8 February 2001, para. 15.

<sup>95</sup> Joseph Merkx, Esmeralda Francisco, *Evaluation of UNHCR's programme for internally displaced persons in Colombia*, May 2003, UNHCR, Bogotá, p. 8.

<sup>96</sup> Patricia W. Fagen, Amelia Fernandez Juan, Finn Stepputat and Roberto Vidal Lopez, *Internal Displacement In Colombia: National and International Responses*, Working Paper 03.6, 2003, Copenhagen, IIS/GI. Kongevej Working Papers, p. 38.

<sup>97</sup> United Nations High Commissioner for Refugees, *Campaña radial en Colombia informa a los desplazados internos de sus derechos*, 28 February 2005, available at [http://www.acnur.org/paginas/?id\\_pag=3349](http://www.acnur.org/paginas/?id_pag=3349).

<sup>98</sup> idem.

<sup>99</sup> Diane Paul, Simon Bagshaw, *Protect or Neglect? Toward a More Effective United Nations Approach to the Protection of Internally Displaced Persons*, the Brookings-SAIS Project on Internal Displacement and the UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs Inter-Agency Internal Displacement Division, Washington D. C., November 2004, p. 39.

The practice of the United Nations Country Team concerning high profile advocacy is mixed. While it cannot be said that concerns as to the situation of the displaced, or those at-risk to become so, are not raised, such public statements are limited to these agencies which have an explicit protection mandate<sup>100</sup>, reflecting apparently a fear of possible reprisals which could hinder access to the affected populations.

Strictly humanitarian and development agencies, generally, only issue press communiqués to denounce various obstacles to the delivery of relief or assistance. Moreover, explicit support from UN headquarters has been to date very limited.

The OHCHR is naturally prominent in making public the lack of compliance by State authorities and the organised armed actors with humanitarian and human rights principles.

Among the wide variety of violations highlighted in its annual reports to the Commission on Human Rights since 1997, the High Commissioner invariably underlines the magnitude of the displacement crisis and the extreme vulnerability of the civilians affected. Moreover, through its recommendations, seeking to foster greater respect for the relevant international legal instruments, it contributes to preventing new forced displacement, rooted in the permanent disregard for the principle of distinction between civilians and combatants as well as in human rights abuses.

Further, the office presses for investigations of human rights violations and breaches of international humanitarian law, devises programmes and promotes ways to ensure effective implementation of its recommendations. The office communicates to the press, on a regular basis, its concerns and the major findings of its investigations, in particular its field visits<sup>101</sup>.

Unfortunately, these activities have not had yet any significant impact. Under the Presidency of Mr. Pastrana (1998-2002), bodies through which the OHCHR had been providing the State with support and advice for the promotion of activities and programmes aimed at facilitating implementation of international recommendations have been dismantled, sidelined by Government policies or assigned piecemeal to collateral effects of the major problems faced<sup>102</sup>.

Since President Uribe took office, the situation has worsened. The latter has indeed demonstrated certain hostility towards the positions taken by the High Commissioner's representative, in particular concerning the «Democratic Security» policy, which bears harsh consequences on the IDPs. While noting some progress, the High Commissioner deplored, in its 2005 report, the limited implementation of its recommendations, even more worryingly considering they were the same made in 2003 and in previous years<sup>103</sup>

In April 2005, the President has announced his intention to modify the functions of the OHCHR in Colombia. If no agreement is found with the United Nations' human rights office, the current administration could refuse to renew its mandate<sup>104</sup>.

The UNHCR does not encounter similar difficulties in its relationship with the Government, most probably because its public statements are circumscribed to the displacement situation, voicing the immediate assistance<sup>105</sup> and protection<sup>106</sup> needs of the displaced, and do not approach politically sensitive issues.

The refugee agency devotes, notably, a non negligible part of its advocacy activities to emphasise the particular protection needs of those groups deemed to be particularly vulnerable:

<sup>100</sup> Organisations with a protection mandate include the ICRC, the OHCHR, the UNHCR and UNICEF since they are concerned respectively with the promotion and defence of international humanitarian law, international human rights law, refugee law and the Convention on the Rights of the Child.

<sup>101</sup> See, for example, OHCHR, *Observaciones de la misión a Toribío, Cauca. Condena por ataques de las FARC-EP*, press communiqué, available at <http://www.reliefweb.int/rw/RWB.NSF/db900SID/EVIU-6BNEVV?OpenDocument>.

<sup>102</sup> United Nations High Commissioner for Human Rights, *Report of United Nations High Commissioner for Human Rights on the human rights situation in Colombia*, «Organization of Work», 8 February 2001, E/CN.4/2001/15, para. 17.

<sup>103</sup> United Nations Commission on Human Rights, Report of the High Commissioner for Human Rights on the situation of human rights in Colombia, 28 February 2005, E/CN.4/2005/10, p. 3.

<sup>104</sup> El Tiempo, *El Gobierno busca redefinir papel de la oficina de la ONU en Colombia*, Bogotá, 10 April 2005.

<sup>105</sup> See, for example, UNHCR, *Desplazados colombianos necesitan ayuda humanitaria urgente*, Radio Naciones Unidas, 10 May 2005, available at [http://www.acnur.org/index.php?id\\_pag=3600](http://www.acnur.org/index.php?id_pag=3600).

<sup>106</sup> See, for example, UNHCR, *ACNUR reporta situación cada vez más crítica en noroeste de Colombia debido a grupos armados*, Radio Naciones Unidas, 5 April 2005, available at [http://www.acnur.org/index.php?id\\_pag=3498](http://www.acnur.org/index.php?id_pag=3498).

women, children and ethnic minorities<sup>107</sup>. Endorsing this advocacy line, the High Commissioner for Refugees himself, after its visit to Colombia in early 2004, cautiously avoided political controversies and simply recalled the gravity of the displacement crisis, one of the three world largest in his view, and its disproportionate impact on afro-Colombian and indigenous communities<sup>108</sup>.

Beside this communication policy, UNHCR tries also to increase the visibility of the problem of displacement, nationally and internationally. To that end, its representative for Colombia launched, for example, a «humanitarian alliance» for IDPs, on the world refugee day, at the World Social Forum held in Cartagena in June 2003, where 3000 experts and delegates of civil society movements from Europe and America were gathered<sup>109</sup>.

Other UN agencies present in the field speak out, at times, to underline the existence of new assistance needs and to denounce the lack of access or resources necessary to carry out adequately their relief and assistance activities<sup>110</sup>, addressing in an indirect manner protection issues. However, these appeals are not part of any consistent protection strategy and are not primarily intended to promote a change in the behaviour of the warring parties. As to the UN Resident Coordinator, he has been criticised internally for its passivity.

Beyond the Country Team, one can assume that the regular visits and reports of the special rapporteurs of the UN Commission

on Human Rights contribute indirectly to make public different set of abuses underwent by the IDPs and put pressure on the authorities<sup>111</sup>. It should be kept in mind that the themes they deal with are often only loosely related to forced displacement as such and that their influence on governmental policy is not greater than that of the High Commissioner for Human Rights.

The Special Representative of the Secretary General for Internally Displaced Persons, himself, during its two visits in 1994 and 1999<sup>112</sup>, has not obtained from the then Governments the necessary reforms since the OHCHR in Colombia still prompts their implementation. Colombian NGOs have recently called for a new mission of the latter in Colombia in the hope of better results<sup>113</sup>.

Considering the protraction of major protection problems affecting the displaced population, support from headquarters, appears to be crucial to any effective UN advocacy strategy. However, few bodies have, until now, specifically concerned themselves with the protection of the civilian population and the displaced. Apart from the Commission on Human Rights, the sole significant endorsements of the UN Country Team's advocacy efforts came from the Emergency Relief Coordinator, as the UN focal point for IDPs, and the Inter-Agency Internal Displacement Division<sup>114</sup>. In the same way, donor governments could play a decisive role in terms of advocacy, the financial pressure they are in position to exert being potentially much

<sup>107</sup> See, for example, UNHCR, *HCR: les jeunes Colombiens déplacés particulièrement exposés à la violence*, Centres des nouvelles de l'ONU, available at <http://www.un.org/apps/news/fr/storyF.asp?NewsID=10384&Cr=HCR&Cr1=Colombie> and William Spindler, «Indigenous Colombians: "We are here today and tomorrow we disappear"», *Refugees Magazine*, Issue 132, 1 September 2003, UNHCR, available at <http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/print?tbl=PUBL&id=4135ca574>.

<sup>108</sup> Radio Nederland, *Desplazamiento forzados in Colombia*, 30 January 2004. «La crisis del desplazamiento forzado en Colombia es una de las tres más graves del mundo y quizás la primera en cuanto a complejidad se refiere. Kamel Morjane, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), ha llegado a esta conclusión tras realizar una visita a Colombia».

<sup>109</sup> UNHCR, *Foro Social Mundial Temático: El ACNUR lanza una alianza a favor de los más de tres millones de desplazados colombianos*, 19 June 2003, available at [http://www.acnur.org/paginas/?id\\_pag=1520](http://www.acnur.org/paginas/?id_pag=1520).

<sup>110</sup> In March, The World Food Programme, for example, appealed for new funds in order to face impending forced displacement in Northern Co-

lombia. See WFP, *WFP Operations in Colombia Hobbled as Fresh Violence Terrifies Population*, 20 December 2004, available at: <http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/AllDocsByUNID/9005548f8dde935b85256f70006b5457>.

<sup>111</sup> In 2003, the Ombudsman requested that the UN send a mission of the Special Rapporteur on the Situation of Human Rights and Fundamental Freedoms of Indigenous Peoples due to the killing of 36 indigenous leaders over the course of the same year.

<sup>112</sup> United Nations Commission on Human Rights, *Reports of the Representative of the Secretary-General on Internally Displaced Persons*, 3 October 1994, E/CN.4/1995/50/Add.1, and 16 November 1999, E/CN.4/2000/83/Add.2.

<sup>113</sup> The new Special Representative of the Secretary General for Internally Displaced Persons, Walter Kälin, has planned to visit Colombia in June 2006 but has still not been granted the necessary visa by Colombian authorities (footnote added on 12 March 2006).

<sup>114</sup> See Part II, Section III, p.

more rewarding than all the recommendations of the UN human rights mechanisms.

While donor governments had conditioned their financial assistance to Colombia's compliance with the recommendations of the High Commissioner on Human rights and legal guarantees against impunity of the paramilitaries in the demobilization process at the London Conference in 2003, 34 donor countries, including the same governments, renewed their commitment to assist financially the Colombian Government in February 2005 in Cartagena. Yet, by reference to the last report of the High Commissioner for Human rights, the situation on the ground does not seem to have sensibly improved<sup>115</sup>. The displacement crisis has never been a priority topic on the agenda of such diplomatic conferences.

Thus, outside the UN, advocacy in favour of enhanced IDP protection quasi exclusively emanates from Non Governmental Organisations. The ICRC, of course, dedicates itself to promoting respect for international humanitarian law, but, following its strict understanding of neutrality, it favours discretion over public exposure<sup>116</sup>. Some international human rights NGOs, whose mandates go far beyond IDPs, such as Human Rights Watch and Amnesty International participate also, through their regular analysis and their annual reports, to making protection concerns public.

More importantly, some international NGOs intervening exclusively in favour of the displaced population, such as Refugee International or NGOs members of the DIAL group<sup>117</sup>, put themselves in front line in confronting the governmental policies disregarding IDP protection. Yet, a limited number of organisations operating in the field engage in such perilous undertaking. There are serious risks involved in advocating human rights or the kind of change which address the root causes of the conflict. Indeed, in the violent political environment prevailing in

Colombia, taking sides, even the side of the victim, can prove fatal, as illustrated by the numerous murders of human rights defenders and IDP leaders each year.

### 3. THE SUPPORT TO CIVIL SOCIETY ORGANISATIONS AND COMMUNITY BASED INITIATIVES

As part of their attempt to foster an environment more respectful of human rights and humanitarian principles, some international institutions offer support to IDP organisations as well as Colombian NGOs primarily through training and material assistance. These local structures are, in turn expected to undertake advocacy on behalf of the IDPs, to provide them with legal or more classical emergency assistance and to lead community-based development projects with a view to generate incomes and bring about self-reliance for the displaced population.

These empowerment strategies are part of the wider capacity-building strategy of the international community designed, among other things, to enhance the protection of civilians and IDPs through local means. As previously mentioned, this strategy seems entirely legitimate. However, owing to the continuous disrespect by the armed actors of such fundamental principles and basic rights as the principle of distinction between civilians and combatants, the right to life, the right to hold and express one's opinions, this mode of action has largely failed to ensure physical security and full enjoyment of their rights to the uprooted<sup>118</sup>.

Virtually all the international agencies and organisations work through national implementing partners, Colombian NGOs which receive funding to implement projects designed and supervised by their international counterpart.

UNHCR is particularly active in supporting NGOs involved in protection related activities such as displacement monitoring,

<sup>115</sup> *El Tiempo*, «En un año, cambió el tono de 34 países hacia Colombia», Bogotá, 5 February 2005.

<sup>116</sup> Víctor de Currea-Lugo, «Protecting the health sector in Colombia: A step to make the conflict less cruel», *International Review of the Red Cross*, num. 844, Geneva, December 2001, pp. 1111-1126.

<sup>117</sup> Dialogo Inter-Agencial (Dial group) is an umbrella organisation which includes Save The Children, Oxfam, Diakonia, Christian Aid and the umbrella organisation Project Counselling Service.

<sup>118</sup> See Víctor de Currea-Lugo, «Posibilidades y dificultades del derecho internacional humanitario en el caso colombiano», in Jose Luis Rodriguez-Villasante, *Derecho Internacional Humanitario*, Madrid, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2002, pp. 473-500.

advocacy, legal advice to IDPs, technical and other support to IDP association and which maintain a presence among threatened communities.

While conscious of the major defects of their initiatives, due to poor coordination and fragmented actions, the agency has measured, from the outset, the very important protection role played by the church and local NGOs given the limitations of State response to displacement and the limited State's presence at local level in many areas. It now supports and works with 12 NGOs, both national and local, including some of the most important, like the *Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento* (CODHES)<sup>119</sup>, the *Secretariado Nacional de Pastoral Social* (SNPS)<sup>120</sup> and the *Organización Nacional Indígena de Colombia* (ONIC)<sup>121</sup>.

Support to IDP communities themselves and to their initiatives is also an integral part of most international actors' programs, including international NGOs, in particular when involved in remedial and rehabilitation activities<sup>122</sup>. Communities resisting displacement by claiming their neutrality and refusing entrance of their territory to all the warring parties, often after a first displacement, have received non negligible support from agencies such as UNHCR as well as Non Governmental Organizations. Similarly, the European Union, through ECHO, devotes an important share of its resources to supporting so-called «peace laboratories» for communities who claim their neutrality.

As substitutes to State's incapacity or, more accurately, unwillingness to fulfil its obligations to provide physical security, adequate assistance and durable solutions to its population, in particular to the displaced, civil society's organisations have proved essential. However, the scale of their initiatives does not commensurate with the scale of the displacement crisis.

In the same way, their advocacy efforts only have a small impact in the national political arena and put their members at great risk. The fact that the Church closely cooperates with international organisations for protection, for example, has not prevented the assassination by armed actors of various church's members involved in charity and human rights work<sup>123</sup>. Similarly, the so-called peace communities, small IDP communities proclaiming their neutrality to resist displacement in certain regions, are the object of regular attacks by the warring parties, leading sometimes to massacres<sup>124</sup>.

Accordingly, relying on such organisations can only be, for the international community, a second option or an accompaniment solution. International agencies should remain themselves directly involved in activities aimed at preventing displacement and protecting IDPs during and after displacement and take the lead of any advocacy undertaking directed against the root causes of forced displacement.

## II. Prevention and protection strategies

Displacement prevention is an essential element of any international protection strategy. While, dissemination and advocacy make an important contribution to displacement prevention by addressing its root causes, early warning mechanisms and the accompaniment of at risk communities are also critical in preventing civilians' flight.

Additionally, a prevention strategy consists in foreseeing displacement and adopting measures designed to limit the vulnerability of those whose flight could not be prevented, in order to avoid the classical «humanitarian catastrophe».

<sup>119</sup> *Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento* (CODHES) monitors and follows-up on internal displacement in Colombia.

<sup>120</sup> *Secretariado Nacional de Pastoral Social* provides IDP associations with technical assistance and training to support associative and participatory process among IDPs and to improve networking among IDP associations; works with ethnic minorities to strengthen their self-protection capacities to limit or prevent displacement (e.g. early warning systems, cultural resistance, etc.) and implements activities such as teacher-training and provides psycho-social attention to young IDPs. It acts as an umbrella agency for the implementation of projects with local Pastorals and Dioceses.

<sup>121</sup> *Organización Nacional Indígena de Colombia* (ONIC) protects indigenous IDPs and indigenous-at-risk of displacement.

<sup>122</sup> For clarity purposes, this specific type of empowerment strategy (support to peace communities, community-based education programs and development projects, etc.) will be dealt with when examining the broader activity schemes of which they are part.

<sup>123</sup> International Crisis Group, *Colombia's humanitarian crisis*, Latin America Report No 4, Bogotá/Brussels, 9 July 2003, p. 19.

<sup>124</sup> Refugee International, «Colombia: Rural Peace Communities Under Renewed Threat From the Armed Actors», RI Bulletin, Washington D.C., 26 April 2005.

### 1. REINFORCING THE OMBUDSMAN OFFICE'S EARLY WARNING SYSTEM

In Colombia, such efforts are primarily led by United Nations agencies, seconded of course by international and national NGOs. These agencies, notably the OHCHR, UNDP and the UNHCR<sup>125</sup>, while ensuring a limited field presence have mostly concentrated their activity on the strengthening of the national prevention mechanisms, by cooperating with the Ombudsman's Office's early warning system, the national registration Office and the land registration authorities.

Although facilitating a rapid response to new forcible population movement, these activities have not permitted yet to reduce in any significant manner the number of new displacements.

A logical step in trying to prevent forced displacement has been for UNDP and the OHCHR, in application of the Humanitarian Action Plan<sup>126</sup>, to try to strengthen the Ombudsman Office's early warning mechanism, supposed to be activated when communities, due to a deterioration of the security conditions in the region or to direct threats by the armed actors, face a significant risk of displacement. Indeed, through the local Ombudsman, this Office is often the only independent State institution present in many conflict areas and, thus, able to give an alert in case of imminent displacement.

In spite of this attempt, the office remains critically under-funded and its alerts are usually not followed by any concrete action from the competent authorities<sup>127</sup>. The early warning mechanism has been deprived of any effectiveness since the Government decided, in 2003, that early warnings could no longer be issued directly from the Ombudsman's Office to the pertinent civilian and military authorities<sup>128</sup>, but had to go

through a bureaucratic process managed by an inter-institutional government committee (CIAT) composed by the Vice-President of the Republic, the Ministry of the Interior and the Ministry of Defence. In addition, the Government threatened recently to close several local offices, in particular in the areas most affected by the conflict, where indigenous and afro-Colombian communities face continuous threats<sup>129</sup>.

Of the 90 proposed early warnings sent to the CIAT in 2004, only 18 were accepted and issued<sup>130</sup>. The number of risk reports which did not give rise to an early warning by CIAT, but where the incident warned of took place, is very high<sup>131</sup>. The calls of the High Commissioner for Human Rights and the UNHCR for a more adequate response from the Government to such warnings, reiterated at UN headquarters' level, have until now failed to prompt any change.

### 2. ANTICIPATING AND PREVENTING DISPLACEMENT

Regrettably, the risk reports of the Ombudsman Office are not systematically shared with the UN Country Team. If they were warned, UN agencies could, indeed, take steps to avert displacement, such as increasing their presence in the region or interceding with the authorities.

To remedy this lack of information, the UN system set up, in application of the Humanitarian Action Plan, an inter-agency Humanitarian Situation Room to permit the collection, classification, analysis and dissemination of information on the humanitarian crisis, in close collaboration with other international organisations, NGOs and grass-roots organisations. Its tasks include notably the production and dissemination of technical and other documents to support agencies' field operations and the

<sup>125</sup> UNHCR is the UN agency with the largest field presence with 9 field offices.

<sup>126</sup> United Nations, Thematic Group on Internal Displacement, *Humanitarian Action Plan 2002-2003*, November 2002, Bogotá, p. 34.

<sup>127</sup> The Office of the Ombudsman has increased its assistance and protection in some areas of the country, as in the case of the communities at risk on the Pacific coast, and has made progress with the organization of the Early Warning System. Nevertheless, budgetary limitations prevent it from maintaining an effective presence in all areas at risk, or from following up upon the authorities' response to all incoming reports of imminent danger.

<sup>128</sup> See Part I, Section II (II).

<sup>129</sup> United Nations Commission on Human Rights, *Report of the High Commissioner for Human Rights on the situation of human rights in Colombia*, E/CN.4/2005/10, 28 February 2005, p. 14.

<sup>130</sup> In 2003, in 10 cases out of 32 in which risk reports were not turned into alerts, the incidents took place (31 per cent). By August 2004, incidents occurred in 6 out of 13 such cases (46 per cent). United Nations Commission on Human Rights, *Report of the High Commissioner for Human Rights on the situation of human rights in Colombia*, *ibidem*, p. 14.

<sup>131</sup> UN Inter-Agency Internal Displacement Division, *Humanitarian Action Plan 2002-2003*, *ibidem*.



direction to the OHCHR of information regarding early warning. It produces each month a valuable Humanitarian Situation Report<sup>132</sup>.

While not specifically focused on protection issues, the report offers a wealth of information, by region or municipality, on new displacement, requiring emergency action from the authorities and the international agencies to assist individuals affected; on communities at-risk, demanding the adoption of immediate protective measures; and on the action taken by the national and international agencies to assist and protect the displaced and the populations at risk during the last month.

On the operational side, the Humanitarian Action Plan decided the expansion and reinforcement of the Rapid Response System tested in the Chocó region, with the goal of providing a rapid, effective and comprehensive response at the onset of a crisis situation<sup>133</sup>. One of the specific objectives of such a system is to ensure an international presence in the zone concerned to help protect communities and prevent further displacement. Additionally, it is supposed to facilitate coordination and provision of technical assistance to governmental institutions (local and national), in order to ensure that the Territorial Committees of the National System for Comprehensive Assistance to the Population displaced by Violence, the UN system, NGOs and religious and grass roots organisations cover at least the most basic and critical needs in the medium term.

This promising project for an enhanced protection of the populations under threat or actually forced from their homes has not been concretised to date. The difficulty of ensuring an international presence in certain areas would, in any case, be an obstacle to its smooth functioning, at least regarding displacement prevention.

Establishing an international presence among the displaced and the populations-at risk is often a critical step towards effective

protection. Numerous international agencies maintain a certain physical presence in the field, additionally to NGOs and grass-roots organisations.

The ICRC, as one of the organisation with the most extensive field presence, is prominent in this domain. Within the UN system, although many aid agencies contribute to the security of threatened communities simply by securing regular visits for the provision of food and non food items, the UNHCR and the OHCHR are the only one to deploy international staff in the field.

In evaluating its programme for internally displaced people in Colombia, UNHCR noted the particular importance of providing «physical» protection by accompanying communities in areas controlled by one of the organised armed groups as well as the deterrent effect of its presence in processes of return or relocation<sup>134</sup>. Working with NGO partners, it has established «protection networks» in order to broaden its coverage.

However, creating a humanitarian space in order to ensure access and protection to threatened communities proves hard and sometimes impossible. The blockades imposed by armed actors in certain areas of strategic interest hamper considerably the application of effective prevention and protection mechanisms<sup>135</sup>. Indeed, such blockades, not only prevent the delivery of food and medicines, the warring parties using increasingly starvation as a method of warfare, but they above all prohibit entrance of the territories controlled to all humanitarian organisations, isolating thus completely several communities<sup>136</sup>.

The humanitarian situation reports regularly voice concerns over the plight of communities, sometimes returning communities, under total siege for one or several years and exposed to the violence and reprisals of the armed groups. In such situations, the flight is often the only way to ensure the safety of civilians but is not always possible.

<sup>132</sup> All the Humanitarian Situation Reports are available on the Relief Web website at [http://www.reliefweb.int/RWSearch/Search?num\\_DES\\_FormID=1&num\\_DES\\_Browser=1&txt\\_DES\\_ShortSourceName=UNCT%20Colombia&num\\_DES\\_Operator=1&srchType=5](http://www.reliefweb.int/RWSearch/Search?num_DES_FormID=1&num_DES_Browser=1&txt_DES_ShortSourceName=UNCT%20Colombia&num_DES_Operator=1&srchType=5)

<sup>133</sup> United Nations, Thematic Group on Internal Displacement, *Humanitarian Action Plan 2002-2003*, November 2002, Bogotá, p. 30.

<sup>134</sup> Joseph Merkx, Esmeralda Francisco, *Evaluation of UNHCR's programme for internally displaced persons in Colombia*, UNHCR, Bogotá, May 2003, p. 9.

<sup>135</sup> UN Country Team, *UN Humanitarian Situation Room, Colombia Report January 2005*, Bogotá, 31 January 2005.

<sup>136</sup> United Nations High Commissioner for Human Rights, *Report of United Nations High Commissioner for Human Rights on the human rights situation in Colombia, «Organization of Work»*, E/CN.4/2001/15, 8 February 2001, para. 119.

As mentioned previously, in order to protect themselves, members of minority groups or returned IDPs have formed «peace communities», which are committed to peaceful civil resistance and neutrality in the conflict. Nevertheless, being located in high tension zones, their security is not guaranteed. The armed actors do not respect their neutrality and authorities do little to prevent attacks, blockades and renewed displacements, presumably because of the Army's links to paramilitary groups and because it is equally refused access to their territory.

UNHCR, directly and in collaboration with specialized NGOs such as Peace Brigade International, tries to provide them with a measure of protection through international presence. Unfortunately, such attempts are not always successful and peace communities' members pay sometimes from their life their aspirations to neutrality.

In February 2005, for example, eight members of the San José de Apartadó peace community, in the Urabá region, were massacred, reportedly by members of the Colombian army, triggering the displacement of about 500 people<sup>137</sup>. These murders are the latest in a string of attacks that the community says have left 154 of their members dead since 1997. During the last eight years, the Colombian state has not been able to undertake sufficient measures to protect and solve the problems faced by this community, although the Inter-American Commission for Human Rights requested special protection measures in 1997 and March 2004<sup>138</sup>.

Faced in such a tragic way with their own impotence to protect more effectively the civilian population and prevent displacement, international actors, in particular the UN system, have developed strategies designed, at the same time, to reduce the risks of displacement and to ensure adequate assistance and remedies for the displaced.

### 3. PROMOTING IDP REGISTRATION AND LAND TITLING

Providing identification documents and registering lands in communities at-high risk of displacement protects the individuals concerned in a double manner. First, since the struggle over land is one of the major motives of the displacement strategy adopted by the organised armed actors<sup>139</sup>, land titling operations can act as effective deterrents, ensuring the illegality, and correlative uncertainty, of the property acquired through forcible expulsion.

On the other hand, documentation campaigns in at-risks communities or immediately following displacement facilitate for the uprooted access to the governmental emergency assistance mechanism, those lacking identification documents being automatically refused registration as an internally displaced by the Social Solidarity Network and thereby refused access to food aid, education and health services. To register for government assistance, IDPs without documentation have even been asked to return to their original village or town to obtain new documents, a practice which places IDPs' lives at serious risk.<sup>140</sup>

UNHCR, through the Joint Technical Unit assisting the Social Solidarity Network, has from the onset given priority to enhancing the IDP registration system. It is working with the Registry Office to provide IDPs with documentation. It promotes in particular the registration and documentation of Afro-Colombian and indigenous populations, notably women and girls, through sensitization campaigns and the training of local officials. Moreover, UNHCR deploys mobile emergency registration units to newly displaced communities. The refugee agency delivered, that way, documents to tens of thousands of IDPs<sup>141</sup>.

Despite the usefulness of this undertaking, many applicants have their case reviewed but are refused entry into the official registry system. In the Chocó province, more than half of the

<sup>137</sup> This Peace Community had received assistance and support from Peace Brigade International and OXFAM UK, the latter being implementing a comprehensive humanitarian programme in four communities of this kind. As demonstrated tragically, this does not avert massacres.

<sup>138</sup> United Nations High Commissioner for Refugees, «UNHCR condemns peace community massacre in Colombia», March 2005, available at <http://www.reliefweb.int/rw/RWB.NSF/db900SID/HMYT-6A3NRU?OpenDocument&rc=2&cc=col>.

<sup>139</sup> About half of the IDPs come from lands under paramilitary control according to CODHES and 60% according to the World Bank. Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, *La Tierra Para el que se la Quitaron*, Perfil No 75, Bogotá, 2 February 2005.

<sup>140</sup> Marie Stopes International, Women's Commission for Refugee Women and Children, etc..., *Displaced and Desperate: Assessment of Reproductive Health for Colombia's Internally Displaced Persons*, Bogotá, 28 February 2003.

<sup>141</sup> UNHCR delivered documentation to 60 000 persons in 2003.

applicants were refused IDP status, according to the Government's own statistics.

Additionally, under the existing criteria, those displaced as a result of crop fumigations (amounting to an estimated 200,000 since 1999, according to CODHES), are not registered as IDPs. Likewise, victims of intra-urban displacement, that is those displaced from one neighbourhood to another due to progressive urbanisation of the conflict, are seldom registered<sup>142</sup>.

More generally, the registration process is considered slow and cumbersome and a large number of IDPs are never registered. Other IDPs lack confidence in government assistance programmes and do not want to be registered as they fear stigmatization<sup>143</sup>. There are currently 1.7 million IDPs registered by the Government, while there is broad acceptance that there are a total of some 2-2.5 million IDPs, and even over 3 million since 1985 following CODHES<sup>144</sup>.

Effective protection of the patrimonial assets of IDPs and persons under risk of being displaced is an important instrument for minimizing the risk of impoverishment of these communities. From a prevention perspective, the registration of assets helps to avert the IDPs despoilment of their property rights and is a possible deterrent to displacement strategies.

In order to overcome existing challenges to the enforcement of legal provisions protecting the patrimonial rights of the displaced, the Colombian Government received support and funding from the World Bank, the International Organisation for Migrations (IOM) and the Swedish International Cooperation and Development Agency (SIDA) to implement a project entitled Protection of the Patrimonial Assets of the Displaced Population<sup>145</sup>.

The project's main objective is to design, test and implement a strategy to minimize the risks of displacement and to mitigate its effects by protecting patrimonial assets. Involving local and national, governmental and non governmental organisations as well as affected communities, it promotes the development of the necessary information gathering methodologies, the legal and institutional procedures and associated tools to take into account the broad range of ownership types present in Colombia<sup>146</sup>.

While the project, as of November 2004, favoured the registration and protection of 8580 properties, governmental policies have continued to undermine the protection of the patrimonial assets of the displaced population<sup>147</sup>.

The issue of reparation for the harm caused to the victims of acts of violence and displacement, including control over lands, does not appear to be adequately addressed in the context of the negotiations with the paramilitary groups, though the latter control illegally as much as 6 millions hectares<sup>148</sup>. Illustrating the unwillingness of the Government to truly question the counter-agrarian reform achieved by paramilitary groups and their allies, the decree regulating the implementation of the Peace and Justice Law —adopted in June 2005 to allegedly prevent impunity of former members of paramilitary groups— excludes the so-called «testaferros» from its scope<sup>149</sup> (GoC, 20 December 2005). Indeed, third persons who have participated with the «illegal armed groups» to the illegal acquisition, possession or transfer of goods will only be subjected to an investigation under the peace and justice law if the prosecutor consider it relevant, in application of the principle of opportunity<sup>150</sup> (*El Tiempo*, 3 January 2006; OHCHR, 6 January 2006).

<sup>142</sup> UN Inter-Agency Internal Displacement Division, *Report on the Mission to Colombia*, 16-27 January 2004, available at [www.reliefweb.int/idp/docs/reports/2005/Colombia%20January%202005.pdf](http://www.reliefweb.int/idp/docs/reports/2005/Colombia%20January%202005.pdf).

<sup>143</sup> Cohen, Roberta and Sanchez-Garzoli, Gimena, *Internal Displacement in the Americas: Some Distinctive Features*, Occasional Paper, The Brookings Institution, Washington D.C., May 2001.

<sup>144</sup> Germán Piffano, *Desplazamiento Interno Forzado in Colombia: el Falso Debate de las Cifras*, CODHES, 2005, 18 p.

<sup>145</sup> World Bank, *Colombia: Protection of Patrimonial Assets of Internally Displaced Population Project*, November 2004, 5 p.

<sup>146</sup> These forms of ownership include notably the different forms of possession and traditional collective ownership, widespread among indigenous and Afro-Colombian Communities.

<sup>147</sup> World Bank, *Colombia: Protection of Patrimonial Assets of Internally Displaced Population Project*, *ibidem*, p. 4.

<sup>148</sup> Semana, *Bomba de tiempo*, 17 September 2005, Bogotá.

<sup>149</sup> Government of Colombia, *Decreto 4670 por lo cual se reglamenta parcialmente la Ley 975 de 2005*, 20 December 2005.

<sup>150</sup> *El Tiempo*, «Fiscalía no investigaría a testaferros de “paras” según reglamentación de Ley de Justicia y Paz», 3 January 2006, Bogotá; OHCHR, *Colombia: La reglamentación de la «Ley de Justicia y Paz» no logra establecer adecuadamente el respeto por los derechos de las víctimas*, 4 January 2006, Bogotá.

### III. *Enhancing the national and local capacity to secure and protect the economic and social rights of the displaced*

As defined in the academic and humanitarian sphere, protection implies the fulfilment of all the rights of the individual, including economic and social rights. While in the phase preceding displacement, the emphasis lays naturally more on the need to avert violations of the humanitarian principle of distinction and of the rights to life, personal security and freedom of movement of the civilians, which are seen as the primary causes of displacement<sup>151</sup>, during and after displacement, the socio-economic situation of the displaced matters as much.

In that perspective, the delivery of emergency assistance and free access to basic services, which secure a minimal enjoyment of the right to food, health and to an adequate standard of living, is an indispensable first step. However, more sustainable solutions have to be found in order to promote the reintegration and rehabilitation of IDPs, ideally through return or resettlement. Finally, it is equally important to enable the victims of displacement to obtain adequate reparation for the losses and the suffering underwent by establishing effective legal remedies.

International assistance and development institutions carry out programmes in these directions, seeking in particular to prompt better implementation of the relevant domestic laws and overcome their weaknesses, but governmental policies and priorities invariably undermine these efforts.

#### 1. SECURING UNIVERSAL ACCESS TO ASSISTANCE AND BASIC SERVICES: THE JOINT TECHNICAL UNIT AND THE COLLABORATION WITH THE SSN

A number of international agencies acting in Colombia are engaged in assisting the Social Solidarity Network (SSN), entrusted with the task of supervising the provision of emergency and

longer term assistance to IDPs, to carry out its functions in a more satisfactory manner in their particular area of competence.

In pursuance of that general objective, UNHCR established in 1999 the Joint Technical Unit (JTU) to support the work of the SSN through capacity building, monitoring and evaluation of the state response to the displacement crisis. In addition, the SSN and UNHCR have set up Working Groups with Displaced Populations<sup>152</sup>.

The ICRC and the World Food Programme coordinate their efforts in order to offer relief assistance to the displaced within the three months following displacement and during the transition phase from emergency to rehabilitation<sup>153</sup>. While the ICRC focuses its activities on covering the basic needs left uncovered by the SSN during the first period, notably in rural areas where this institution is not represented<sup>154</sup>, WFP operates, in collaboration with the SSN and the Colombian Institute for Family Welfare, an Operation for Extended Relief and Recuperation designed to help IDPs to move beyond direct relief assistance to greater economic security<sup>155</sup>.

Since serious planning is unrealistic as long as the concerned populations neither return to their homes nor resettle, the programme focuses on short projects contributing to communities' self sufficiency and stability, notably vocational training and short-term agricultural projects. This effort is complemented by the ICRC's Quick Impact Projects, tailored to help building small infrastructures, such as schools or health clinics.

Owing to the fact that the displaced are exposed to a prolonged period of food insecurity between four months and two years after displacement, WFP has oriented programmes towards pre-school children and pregnant women. WFP programmes are all co-financed by the government or an international agency<sup>156</sup>. The SSN has encountered difficulties to pay its share due to insufficient Governmental funding.

<sup>151</sup> It is worth remembering that violations of economic and social rights often accompany the said violations and participate in provoking the flight.

<sup>152</sup> Joseph Merx, Esmeralda Francisco, *Evaluation of UNHCR's programme for internally displaced persons in Colombia*, UNHCR, Bogotá, May 2003, p. 7.

<sup>153</sup> WFP operates its relief assistance programme under a joint agreement with the ICRC.

<sup>154</sup> It provides items as, food, hygiene kits, utensils, bedding and clothing for periods of three months, six in exceptional cases.

<sup>155</sup> Patricia W. Fagen, Amelia Fernandez Juan, Finn Stepputat and Roberto Vidal Lopez, *Internal Displacement In Colombia: National and International Responses*, Working Paper 03.6, 2003, Copenhagen, IIS/GI. Kongevej Working Papers, pp. 39-40.

<sup>156</sup> UNHCR and IOM have executed joint projects with WFP and it has collaborated with UNICEF and PAHO. Patricia W. Fagen, Amelia Fernandez Juan, Finn Stepputat and Roberto Vidal Lopez, *Internal Displacement In Colombia: National and International Responses*, ibidem, p. 40.

In the field of health care, PAHO/WHO works through the Ministry of health and advises the SSN<sup>157</sup>. However, the agency does not limit its activities to registered IDPs, considering the flaws of the national registration system.

Beyond emergency health care, which is equally guaranteed by the ICRC through mobile health units and Ngos such as MSF, PAHO/WHO concentrates on medium-term attention. It seeks notably to strengthen the response capacity of municipal and departmental public health facilities in the areas that have received large numbers of displaced persons and to improve the skills of health care workers. Moreover, the social security system having been decentralised, it attempts to build capacity among clinic and hospital administrators in budgeting and billing through the complicated national administrative mechanisms. Finally, PAHO/WHO supports efforts to educate the population on healthcare and other rights in order to empower those denied services to demand government's compliance with Law 387 and other legal provisions.

It should also be noted that in the sensitive field of reproductive health, the UN Fund for Population Activities (UNFPA) has undertaken capacity building initiatives and direct assistance activities, targeting particularly adolescent girls.

Meanwhile it collaborates with State's institutions in order to promote policies taking into account the specific needs of displaced children, UNICEF focuses on those established in a fixed location and supports primary school health, psychosocial attention, education and community development projects<sup>158</sup>. It collaborates with PAHO, the ICRC and the local church dioceses.

Although incomplete, this description illustrates clearly the attempt of humanitarian and development organisations to stimulate the national and local capacities to fulfil the needs of

the IDPs, in particular in the post-emergency phase. This strategy has only had until now disappointing results primarily because the socio-economic status of the displaced population is not a priority for the Government.

As far as emergency assistance is concerned, insufficient resources have been allocated to the SSN<sup>159</sup>. Although emergency assistance is the most developed and efficient part of the response carried by the SSN and the ICRC, it only covers mass displacement and only 50% of registered IDPs received emergency assistance between 2002 and 2004<sup>160</sup>.

On the other hand, the government dismantled the special system of attention to IDPs financed by a special fund, FOSYGA, which gave direct and unlimited access to health services anywhere in the country. IDPs are now assisted through the General System of Social Security in Health under the decentralised responsibility of municipalities and departments<sup>161</sup>.

Considering that, due to the failure of the central authorities to reimburse automatically the expenses incurred by IDPs' health care, certain institutions refused to provide them with free services, as stipulated by the law, decentralisation is likely to further undermine access to health facilities.<sup>162</sup> Moreover, the authorities still have not adopted the necessary differentiated approach regarding medical attention. The government has indeed until now failed to define a group and gender specific differentiated approach to assisting IDPs, notably in reproductive health and children psycho-social needs.

Despite all this, it is generally agreed that the area where a clear governmental policy is lacking the most is that of longer-term stabilization. Post-emergency response is weak and uncoordinated with the emergency assistance. The efforts of the Joint Technical

<sup>157</sup> Patricia W. Fagen, Amelia Fernandez Juan, Finn Stepputat and Roberto Vidal Lopez, *Internal Displacement in Colombia: National and International Responses*, ibidem, p. 42.

<sup>158</sup> Patricia W. Fagen, Amelia Fernandez Juan, Finn Stepputat and Roberto Vidal Lopez, *Internal Displacement In Colombia: National and International Responses*, ibidem, p. 43.

<sup>159</sup> «Between 1995-2000 some US\$ 70 million were made available, in 2001 US\$ 66 million and in 2002 US\$ 67.5 million (planning figure). The funds made available are not always spent due to slow implementation and budget deficits. Most of the funds are used for emergency assistance, but only 43 per cent of the total number of registered IDPs received relief

items». Joseph Merckx, Esmeralda Francisco, *Evaluation of UNHCR's programme for internally displaced persons in Colombia*, ibidem, p. 8.

<sup>160</sup> United Nations High Commissioner for Refugees, *Balance de la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado en Colombia, agosto 2002 - agosto 2004*, Bogotá, December 2004, p. 6.

<sup>161</sup> Idem.

<sup>162</sup> 30% of the population affected by displacement refused access to health compared to 10% of the general population. See WHO, PAHO, *Salud y desplazamiento en Colombia*, Bogotá, 7 April 2005.

Unit at the local level to strengthen the Committees on Care for the Displaced Population have been significant.

However, owing to a lack of political will and of awareness of mechanisms, as well as other difficulties, many mayors have not taken the necessary steps to obtain funding at the national level<sup>163</sup>. While there is a serious lack of return and resettlement opportunities, the Government widely favours return and micro-credit projects and neglects other options<sup>164</sup>.

## 2. THE SEARCH FOR DURABLE SOLUTIONS: REINTEGRATION AND REHABILITATION EFFORTS

The reintegration and rehabilitation of the internally displaced implies return to their place of origin, when the security conditions permit, or resettlement in another area of the country with governmental and other assistance, or finally integration within the receptor community and their new environment. Genuine rehabilitation also implies effective reparation for the losses suffered consequently to displacement.

International actors encounter particular difficulties in promoting durable solutions. On the one hand, the persistence of potential threats to the security of the displaced often renders return options hazardous. On the other hand, the Government does not offer any significant resettlement opportunities to the displaced, the progress of the agrarian reform being extremely slow and land ownership extremely unequal.

Moreover, the number of displaced growing continuously, displacement prevention and emergency or immediate post-emergency assistance have received more attention than the necessity to promote re-integration of the displaced within their new environment.

While other organisations have integrated the promotion of longer term solutions to their programmes, such as the ICRC

with its Quick Impact Projects or WFP with «food for work» or «food for training» projects, IOM is one of the only agencies to target its activities almost exclusively to longer term rehabilitation in operating a Post Emergency Assistance Programme for Displaced Group and Receptor Communities in Colombia<sup>165</sup>.

Starting from the premise that government's weak response is due in large part to the institutional flaws at the local level, it has initiated projects that provide both incentives and technical assistance to municipal offices to develop projects benefiting the displaced. It has negotiated agreements with the SSN and other relevant State's institutions to produce requests for housing subsidies in favour of IDP communities and is committed to pay 10% of each project. IOM also finances micro credits and income generation projects largely oriented towards capacity building.

Besides, in accordance with their protection-oriented mandates, UNHCR and OHCHR have undertaken various activities in order to enable people affected by displacement to enforce the rights recognised in national law, in particular their right to property restitution, also enshrined in Guiding Principle 29.

The OHCHR contribution consists mainly in the strengthening of national institutions in the judicial and law enforcement sectors, primarily by training officials. At the practical level, UNHCR has, for example, established a network of free legal aid centres, in partnership with the Ombudsman's Office and various universities<sup>166</sup>.

Although justice requires that all properties acquired through violence by organised armed groups and drug barons be confiscated, the guilty punished and properties returned to their original owners, it is yet far from being the case. Few IDPs were in fact issued formal land titles and the legal provision freezing transactions in conflict areas has never been implemented<sup>167</sup>. In addition, as mentioned earlier, the legal framework adopted in relation to the demobilisation of paramilitary groups at the initiative of President Alvaro Uribe does not guarantee the restitution

<sup>163</sup> United Nations High Commissioner for Human Rights, *Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the human rights situation in Colombia*, E.CN.4.2002.17, 28 February 2002, para. 238.

<sup>164</sup> United Nations High Commissioner for Refugees, *Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the human rights situation in Colombia*, *ibidem*, para. 242.

<sup>165</sup> Patricia W. Fagen, Amelia Fernandez Juan, Finn Stepputat and Roberto Vidal Lopez, *Internal Displacement in Colombia: National and International Responses*, *ibidem*, p. 41.

<sup>166</sup> Joseph Merkx, Esmeralda Francisco, *Evaluation of UNHCR's programme for internally displaced persons in Colombia*, UNHCR, Bogotá, May 2003, p. 10.

<sup>167</sup> Project Counselling Service (PCS), *PCS Internal, September - December 2004*, Bogotá, 22 December 2004.

of properties to the displaced. Similarly, the Commission of Reparation and Reconciliation created under the Peace and Justice Law—in the event it would consider as IDPs as victims—will be unable to offer them effective reparation<sup>168</sup>.

Drawing on the experience acquired in the field of refugees' return, UNHCR evaluates conditions for return and only assists returns when they are deemed to be safe, voluntary, dignified and sustainable. The ICRC also sometimes facilitates the return of displaced people to their homes, most of the time on an individual basis, after negotiation with the armed actors.

Between August 2002 and December 2004, the government accompanied the return of about 73,622 people, about 58% of the target of 30,000 families planned for 2006<sup>169</sup>. However, the voluntariness of some of these returns has been questioned by the High Commissioner for Human Rights<sup>170</sup>.

According to the ICRC, indeed, only 11 percent of IDPs individually displaced wish to return, while over 46 percent want to stay where they have settled and almost 19 percent would like to be resettled in other areas<sup>171</sup>. Nonetheless, many IDPs who settled in urban areas, given the precariousness of humanitarian assistance, the criminalization of IDPs, the crudeness of urban violence and the lack of economic opportunities (which is closely connected to the stigmatization of IDPs), voice a desire to return to their rural centres<sup>172</sup>. Sub-human living conditions prompt some to return while their safety cannot be guaranteed. In such cases, whether or not to facilitate return is a controversial issue.

Such a dilemma, well illustrated by the cases of recurrent abuses committed against members of returning Peace Communities<sup>173</sup>, is emblematic of the dead end in which the inter-

national humanitarian and development agencies seem to find themselves in Colombia.

As shown through this brief review of their activities in the field of protection, they have until now heavily relied on the sophisticated domestic legal system and the elaborate institutional framework to secure, to the displaced and the populations at risk, full enjoyment of human rights and respect of the humanitarian principles. However, this strategy largely fails on the ground to provide effective protection to the affected populations.

A number of State institutions have shown concern for the plight of internally displaced persons and have courageously confronted Government's policies when the latter disregarded their rights. A striking example is the recent sentence T-025 of the Colombian Constitutional Court<sup>174</sup>, by which it reiterated the obligations of the state towards IDPs and ruled that State authorities must better implement the law. The Court also ordered the government to investigate the magnitude of internal displacement and present proposals and budgets to guarantee adequate state response.

However, the Government did not adequately respond to the injunctions of the highest Colombian judicial authority. It failed to pledge adequate resources to respond to the plight of IDPs in 2004 and to present its programme of action and timeframe for implementation by December 2004 as ruled by the Court<sup>175</sup>.

The gap between what ought to be done to prevent and respond to forced displacement, according to international and national legal standards, and what is done in practice remains. After almost ten years of action in favour of the displaced in Colombia, time has come to identify the reasons of this setback.

<sup>168</sup> International Commission of Jurists, *Colombia: Socavando el Estado de Derecho y Consolidando la Impunidad*, Geneva, September 2005, pp. 63-72; Radio Nederland, *Reparación a lo paramilitar*, 5 October 2005.

<sup>169</sup> Government of Colombia, Republica de Colombia, *Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario*, 11 April 2005, DDH No.18296.

<sup>170</sup> United Nations High Commissioner for Human Rights, *Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the human rights situation in Colombia*, *ibidem*, para. 241, 242.

<sup>171</sup> ICRC, WFP, *Identifying food and non-food needs of the internally displaced - A joint survey of internally displaced populations in Colombia*, Bogotá, 27 December 2004, p. 9.

<sup>172</sup> Project Counselling Service (PCS), *PCS Internal, September - December 2004*, *ibidem*.

<sup>173</sup> See Part II, Section II (II) (2).

<sup>174</sup> República de Colombia, Corte Constitucional, Sala Tercera de Revisión, Sentencia N.º T-025 de 2004, 22 January 2004.

<sup>175</sup> Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), *Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, Documentos*, Bogotá, 10 March 2005.

### Section III. Bridging the gap: limits and challenges to the international strategy

Admittedly, at the institutional level, the efforts of the international community to reinforce the national capacity to cope with the internal displacement crisis have prompted certain improvements. By contrast, on the ground, the situation of the uprooted remains unchanged or worsens, the lack of reintegration and rehabilitation opportunities maintaining over three million individuals in extremely precarious and unsafe living conditions.

As demonstrated previously, the reason of this persisting protection gap —persisting because Colombian legislation regarding IDPs, despite some defects, was already one of the most protective in the world before the intervention of international institutions in favour of the displaced— resides in the absence of political will on the part of the different Governments to make the protection of the civilian population and of the displaced a priority.

In spite of their efforts to impress respect for international humanitarian and human rights law standards upon the successive Governments, international human rights, humanitarian and development organisations have obtained little more than small formal legal and institutional adjustments. Worse, while allegedly determined to address the question of displacement, the current Government has adopted in the last years various measures severely detrimental to the protection of the uprooted and of communities at-risk, undermining thereby the work of these organisations to prevent new displacement and alleviate the sufferings of IDPs<sup>176</sup>.

Besides, international organisations and international NGOs, have provided little direct protection to the civilian population and the displaced. Undeniably, their work in the field of emergency and post emergency assistance has shielded numerous individuals from hunger, diseases and abandon, but they have been unable to make any significant difference as far as the security of the Colombian population and the IDPs are concerned.

By the same token, they have failed to foster sustainable solutions for displaced communities. Considering the scale of the Colombian humanitarian crisis, their efforts might be described as «a drop in the bucket»<sup>177</sup>.

Although disengagement has not yet been envisaged by the international actors, such inefficiency and the ambivalent behaviour of the authorities confronts them with a dilemma: to continue assisting and collaborating with a Government who unquestionably is not willing to comply with its international obligations towards its population, in particular the displaced population, providing thereby a measure of legitimacy to its policies, or to disengage, at least partially, leaving thus Colombian IDPs, unprotected and insufficiently assisted, at the mercy of the armed actors.

In order to escape this dilemma, it seems necessary to assess the degree of adequacy of the activities led by the United Nations and the major international institutions in Colombia. The question is indeed whether there exist an alternative to disengagement, whether the international community could possibly obtain better results by revising some aspects of its intervention.

Following our review of the activities of the major international actors involved, several factors frustrating the efficiency of their protection strategies can be identified. In the first place, some difficulties and inconsistencies can be pointed out in the attribution of responsibilities and planning regarding protection. Further, the international efforts to trigger better implementation of the legal prescriptions protecting IDPs have been, until today, considerably hindered by the absence of accountability of those responsible for the said implementation. Finally, and above all, the advocacy efforts of the major international actors appear to be broadly insufficient to prompt genuine change. The ambiguity of the discourse of the international community, primarily the donor community, is indeed, in our view, the principal obstacle to respect and enforcement by Colombian authorities of the fundamental rights of the citizens and the internally displaced population.

<sup>176</sup> See Part I, Section II (II) (2).

<sup>177</sup> This is how the majority of the international staff in Colombia perceives their work. See Patricia W. Fagen, Amelia Fernandez Juan, Finn

Stepputat and Roberto Vidal Lopez, *Internal Displacement in Colombia: National and International Responses*, Working Paper 03.6, 2003, Copenhagen, IIS/GI. Kongevej Working Papers, p. 36.



### I. *From planning to implementing protection activities: difficulties and inconsistencies*

Although a number of organisations have made a pledge towards respect and promotion of international humanitarian and human rights law, protection-related activities still lack attention and resources. Additionally, humanitarian and development institutions have failed to address some of the major distinctive features of the displacement phenomenon in Colombia, partially owing to the mentioned lack of resources. It is particularly true as far as individual or «drop by drop» forced displacement is concerned. The long lasting consequences of the displacement phenomenon on the Colombian social fabric seem also to have been overlooked.

#### 1. THE LACK OF NECESSARY MEANS TO PROVIDE EFFECTIVE PROTECTION

As it has been mentioned previously, a broad range of international humanitarian and development institutions have understood the necessity of ensuring the protection of the displaced and at risk populations they assist. Many of them have thus adopted a rights-based approach to their activities or, at least, paid some attention to the impact of the latter on the targeted groups and the effective enjoyment of their rights, a position illustrated by the rights-based approach adopted by UN agencies and partner organisations in the 2002 Humanitarian Action Plan. However interrelated factors such as the agencies' mandates, manpower's availabilities, and financial resources' allocation limit considerably the scope and, thus, the impact of protection activities in Colombia.

Protection-related activities as such, remain mainly the concern of organisations with a protection mandate, be it human rights organisations, the ICRC, UNHCR or UNICEF. Admittedly, UN humanitarian and development agencies, in accordance with

the guidelines received from headquarters, take, to a certain extent, into account the protection needs of the IDPs and the general population. Nonetheless, this takes mainly the form of protection mainstreaming rather than that of strategic planning.

If one the sectoral component of the UN Humanitarian Action Plan regards protection and prevention, the activities deriving therefrom fall, in majority, under the responsibility of protection mandated agencies, principally UNHCR and OHCHR<sup>178</sup>. Concerning international humanitarian and development NGOs, it is worth mentioning that, while they tend to integrate protection components within broader programmes, one can witness a certain reluctance to undertake overtly protection activities, considering the risks that it entails for their staff<sup>179</sup>.

It cannot be said that other UN agencies have not given any attention to protection. WFP, for example, has favoured food distributions in schools as an incentive for the communities to send children to school and in order to promote education and avoid recruitment of youngsters by organised armed groups. PAHO/WHO has provided legal advises, so that people displaced avail themselves from their rights and demand compliance from State authorities. Yet, such initiatives seem to be punctual rather than part of a comprehensive plan of action in order to address adequately the problems pertaining to protection of the displaced and vulnerable sectors of the population. Protection mainstreaming cannot indeed replace appropriate coordination, planning and strategising<sup>180</sup>. Even the creation of a protection working group has not prompted an inclusive and coordinated response to the protection needs of the displaced.

Additionally, the absence of training in protection activities for the staff of humanitarian and development organisations without specific protection mandate constitutes an important obstacle to effective protection, albeit relatively easy to overcome<sup>181</sup>. This becomes evident when assessing the attention

<sup>178</sup> See United Nations, Thematic Group on Internal Displacement, *Humanitarian Action Plan 2002-2003*, November 2002, Bogotá, pp. 23-25.

<sup>179</sup> Patricia W. Fagen, Amelia Fernandez Juan, Finn Stepputat and Roberto Vidal Lopez, *Internal Displacement In Colombia: National and International Responses*, Working Paper 03.6, 2003, Copenhagen, IIS/GI. Kongevej Working Papers, p. 44.

<sup>180</sup> Diane Paul, Simon Bagshaw, *Protect or Neglect? Toward a More Effective United Nations Approach to the Protection of Internally Displaced Persons*, the Brookings-SAIS Project on Internal Displacement and the UN

Office for the Coordination of Humanitarian Affairs Inter-Agency Internal Displacement Division, Washington D.C., November 2004, p. 9.

<sup>181</sup> The Inter-Agency Internal Displacement Division during its visit to Colombia recognised that «there is a need to train UN agency staff who are not familiar with the content and use of the Guiding Principles on Internal Displacement». UN Inter-Agency Internal Displacement Division, *Report on the Mission to Colombia*, 16-27 January 2004, available at [www.reliefweb.int/idp/docs/reports/2005/Colombia%20January%202005.pdf](http://www.reliefweb.int/idp/docs/reports/2005/Colombia%20January%202005.pdf).

given to the specific needs of women, children and ethnic minorities. While efforts have been done and programmes have been specifically targeted at these groups, some major issues remain largely unaddressed, such as reproductive health, psychosocial attention to children and culturally acceptable forms of assistance for ethnic minorities.

In the same way, although a form of monitoring and reporting system has been established through the creation of the Humanitarian Situation Room, the quasi-absence of information collection about cases of sexual and gender-based violence<sup>182</sup> or concerning particularly vulnerable individuals—such as community leaders, heads of displaced persons associations and human rights defenders—impedes the development of effective protection strategies and demonstrates a lack of adequate training among humanitarian workers.

Another limit to effective international protection in Colombia derives from staff restriction and concentration. While international presence can be a decisive deterrent to human rights and humanitarian law violations, the international staff present in Colombia is reduced and often concentrated in certain areas.

One of the criteria applied in deciding the adequate location for the implementation of a project is the presence of other international organisations in the area<sup>183</sup>. Thus, excepting the ICRC which is generally present in rural areas where no other international organisation has access, the territorial coverage of the international agencies is constrained. The UN has quadrupled its presence in Colombia since 2000. Twelve UN agencies now operate 25 projects in 38 regions<sup>184</sup>. Owing to the trend above mentioned, however, some conflict areas and high-risk

regions have been neglected, such as Catatumbo (Norte de Santander), Caquetá, Cauca, Nariño and Putumayo, leaving more than a small percentage of the population without adequate assistance and protection<sup>185</sup>.

Some places of high concentration of IDPs where substantial protection problems are reported, mainly urban areas, lack also attention. This is in particular the case of shantytowns surrounding Bogotá and other large cities such as Medellín and Cali, though international agencies are now more aware of the extreme vulnerability of IDPs in such environments.

Additionally, the over-reliance on protection mandated organisations, limited in number and size, to undertake protection activities has a bearing on the number of international staff available to carry out the activities in question. The consequences are particularly important as far as «physical» protection is concerned. UNHCR and OHCHR are indeed the only organisations having deployed international staff in the field. Consequently, other UN agencies can only contribute to a limited extent to the accompaniment of threatened communities, national humanitarian workers being far more vulnerable to threats and abuses by the armed actors than international staff. Considering that many communities are besieged or under blockades and that even trucks transporting food and non food items are not permitted access to such communities, there is little avenues for direct protection<sup>186</sup>.

Most importantly, certain reluctance among the donors, primarily ECHO and USAID, to fund activities directly targeting protection can be observed. International donors are generally reluctant to invest in Colombia, since it is not considered as a poor country<sup>187</sup>. This lack of funds is further increased by the fact that

<sup>182</sup> Displaced women's groups regret the lack of efficient investigations into such cases and urge the UN to do more. UN Inter-Agency Internal Displacement Division, *Report on the Mission to Colombia*, ibidem.

<sup>183</sup> See Patricia W. Fagen, Amelia Fernandez Juan, Finn Stepputat and Roberto Vidal Lopez, *Internal Displacement In Colombia: National and International Responses*, Working Paper 03.6, 2003, Copenhagen, IIS/GI. Kongevej Working Papers, p. 36.

<sup>184</sup> Emergency Relief Coordinator, Press Briefing on Colombia, 10 May 2005, available at <http://www.un.org/News/briefings/docs/2004/OCHABrf.doc.htm>.

<sup>185</sup> International Crisis Group, *Colombia's Humanitarian Crisis*, Latin America Report No.4, Bogotá/Brussels, 9 July 2003, p. 24.

<sup>186</sup> «The closure of humanitarian spaces had a significant effect on the implementation of prevention and protection actions for at-risk populations in [some] regions, due to the impossibility of entering these areas for humanitarian organizations». UN Country Team in Colombia, *Plan de Acción Humanitaria 2005*, Bogotá, 31 December 2004.

<sup>187</sup> Opinion expressed by M. Francis Deng, former Representative of the Secretary General on Internally Displaced Persons, at the occasion of a workshop co-chaired by the Norwegian Refugee Council and the Norwegian mission to the UN in Geneva. See, Global IDP Project, *Internally Displaced Persons: Accountability, coordination and protection seen as challenges*, Act of the Conference, Geneva, 29 April 2003.

Colombia is not part of the Consolidated Appeals Process<sup>188</sup>, usually used in crisis of that scale, as the government refuses it. Thus, the Humanitarian Action Plans are used as appeal documents. Nonetheless, the Humanitarian Action Plan only received about 20% of the funds needed for its implementation<sup>189</sup> while, according to the Emergency Relief Coordinator, it is not one of OCHA's biggest appeals<sup>190</sup>.

ECHO and USAID are the biggest donors with regard to programmes directed at IDPs. Since 1994, ECHO has allocated more than 100 million euros in humanitarian assistance to Colombia and the European Commission adopted in 2004 a new 8 million euros aid plan<sup>191</sup>. On the other hand, USAID launched in 2001 a five years assistance programme targeting IDPs, amounting to 173 million dollars<sup>192</sup>. While ECHO's main partners are the ICRC, UNHCR, various European NGOs and the Colombian Red Cross, USAID supports primarily the activities of the SSN, American NGOs, IOM, UNICEF and UNHCHR.

However, following an increasingly generalised practice, donors like ECHO and USAID earmark a large share of their contributions to international organisations and NGOs, meaning that the funds are only allocated for the implementation of specific projects or the realisation of specific goals. In earmarking funds, donors largely favour activities pertaining to emergency assistance and economic stabilisation over protection-related projects.

Indeed, the funds allocated by the donor community, for the implementation of the Humanitarian Action Plan, only covered 16% of UN agencies' requirements for their activities in the sector called «Protection/Human Rights/Rule of Law» while the requirements for projects grouped under the heading «Food» were 100% met, and were even exceeding the requirements<sup>193</sup>.

<sup>188</sup> The Consolidated Appeals Process (CAP) is a programming process through which national, regional and international relief systems are able to mobilize and respond to selective major or complex emergencies that require a system wide response to humanitarian crisis. See IASC, CAP Sub Working Group, *Decision Matrix for when to have a CAP or a CHAP*, 30 July 2002, available at <http://www.who.int/entity/hac/techguidance/tools/CAP%20decision%20matrix.pdf>.

<sup>189</sup> The total requirements amounted to 79 million dollars and in April 2005 donors' contributions only reached 15.7 million dollars. OCHA, Financial Tracking Service, *Colombia (HAP) 2003, Total Contributions per Donor*, 22 May 2005, available at <http://www.reliefweb.int/fts>.

<sup>190</sup> Emergency Relief Coordinator, *idem*.

The sector entitled «Coordination and support services», which includes number projects of training and technical assistance both for grassroots organisations and State institutions, has equally been considerably neglected, with only 21% of the requirements met, including a UNDP project for strengthening the SSN.

Sectors such as health and education also appear to be seriously under-funded. This is particularly true of the activities specifically targeted at women, which, albeit present in nearly all the sectors of activity mentioned in the Plan, hardly received any funding. The Inter-Agency Division on Internal Displacement was recalling recently the desperate need of funds for UNFPA activities in the area of sexual and gender-based violence.

Following this rapid review, one can assume that purely organisational and technical changes in the way protection activities are carried out, and above all greater support from donors for protection-related projects and activities, are likely to bring about some improvements in the situation of IDPs on the ground. Without adequate funding, indeed, even providing training and technical advice to State institutions proves impossible.

However, it seems also necessary for international humanitarian and development agencies to take into account some of the distinctive features of forced displacement in Colombia if their action is to be more profitable.

## 2. IMPORTANT ASPECTS OF THE DISPLACEMENT PHENOMENON REMAIN UNADDRESSED

The first step in a successful protection strategy consists in a thorough assessment of the needs of an endangered population for protection, in order to ensure that future planning

<sup>191</sup> European Commission, *Commission adopts a new plan to deliver 8 million euros in humanitarian aid to victims of internal conflict in Colombia*, Brussels, 2 April 2004, available at <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/04/447&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

<sup>192</sup> This has to be compared with the 1, 350 million dollars earmarked by the US for military equipment and assistance in a coca eradication programme.

<sup>193</sup> OCHA, Financial Tracking Service, *Colombia (HAP) 2003, List of Projects (grouped by sector) with funding status of each*, 22 May 2005, available at <http://www.reliefweb.int/fts>.

and implementation will be adapted to the situation<sup>194</sup>. While the policy documents of the different organisations, as well as the humanitarian Action Plan, contain in majority sharp analysis of the Colombian conflict and the needs for physical safety and human rights guarantees of the civilian population, some major features of the Colombian displacement crisis have been neglected when implementing humanitarian and development projects, partially because of the lack of human and financial resources emphasised in the previous section.

Even protection mandated organisations, such as UNHCR or the ICRC, have been unable to respond to the phenomenon of individual displacement. Similarly, the international actors have not addressed adequately the long terms effects that forced displacement has on the Colombian social fabric and the resulting long term protection needs of the displaced.

In Colombia, few people flee their homes in mass, in other words, within a group of more than fifty individuals. Most forced displacements occur individually or in small groups, which usually include close family relatives<sup>195</sup>. This trend, which has increased in the last years, would result, according to some experts, from a strategy of the armed actors to privilege selective killings over massacres of civilians in order to decrease the visibility of displacement and humanitarian law violations<sup>196</sup>.

This strategy seems to be successful since victims of the so-called «drop by drop» displacement rarely register as internally displaced and hardly receive any governmental assistance. Although humanitarian organisations and NGOs have become aware of this situation, they have encountered major obstacles in reaching this category of displaced.

The ICRC, better placed than any other organisation to assist victims of individual displacement considering its wide territorial

coverage, manages to a certain extent to compensate the lack of State's assistance in those cases<sup>197</sup>. However, its assistance is limited to three month and at the end of this period, often, the individuals and families concerned disappear within the poor population of the municipal capitals, making it particularly difficult for other organisations to identify them.

Even though this pattern of displacement is not particularly recent, international organisations still have not found real solutions to these difficulties. Beyond the problem it poses for the provision of assistance, it constitutes a major obstacle to any protection strategy. It is indeed difficult to ensure the physical safety of unidentified individuals, notably because some want to keep their anonymity and go unnoticed as they believe this to be the only way to guarantee a certain degree of security.

The problem is even thornier when individuals are specifically targeted by the armed actors because their activities are perceived as threatening their interests. Regularly, IDP community leaders, human rights defenders, but also trade unionists, members of social organizations and public officials responsible for the promotion and protection of human rights are exposed to murder, attacks, harassment, forced disappearances and hostage-taking, in particular when they refuse to flee their place of residence after threats<sup>198</sup>.

In such cases, protective measures should be taken to avoid displacement and human rights abuses. Government's programmes for the protection of witnesses and threatened persons under the Ministry of the Interior are manifestly ineffective and insufficient. However, international organisations and UN agencies, UNHCR and OHCHR in particular, have not shown significant efforts to provide direct protection to these individuals, many being ultimately displaced or killed<sup>199</sup>.

<sup>194</sup> Mark Frohardt, Diane Paul and Larry Minear, *Protecting Human Rights: The Challenge to Humanitarian Organizations*, 1999, The Thomas J. and Watson Jr. Institute for International Studies, Occasional Paper series, Providence, pp. 32-33.

<sup>195</sup> According to government figures, 1,370,027 people fled individually and 35,824 fled in mass (groups of over 50 people) during 2003. Government of Colombia, *Registro Único de Población Desplazada por la Violencia Acumulado Hogares y personas Incluidos por Departamentos como Receptor y Expulsor hasta el 15 de Diciembre del 2003, Desplazamientos Masivos e Individuales*, Bogotá, 15 December 2003.

<sup>196</sup> Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, «*Against whom is this war?*», Bulletin Number 43, Bogotá, 18 November 2002.

<sup>197</sup> See, for example, ICRC, *Annual Report 2003: Colombia, Latin America & Caribbean*, Geneva, June 2004, pp. 182-186.

<sup>198</sup> United Nations Commission on Human Rights, *Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the human rights situation in Colombia*, E/CN.4/2003/13, 24 February 2003, para. 102-103.

<sup>199</sup> UN Inter-Agency Internal Displacement Division, *Report on the Mission to Colombia*, 16-27 January 2004, available at [www.reliefweb.int/idp/docs/reports/2005/Colombia%20January%202005.pdf](http://www.reliefweb.int/idp/docs/reports/2005/Colombia%20January%202005.pdf).

The second major loophole of the international protection strategy in favour of IDPs concerns the long lasting effects of displacement on the Colombian social fabric. International agencies have indeed overlooked the importance of assisting the displaced even long time after their displacement. Once displaced, individuals are more vulnerable to human rights abuses of all kind and their situation rapidly worsens when they do not receive long term assistance and integration opportunities, especially because return and resettlement are not available options.

IDPs, after having fled their place of residence, often move from an administrative centre in their municipality to another one in their province (*departamento*) and from there to a big city because of the lack of resources, employment opportunities, assistance and absorptive capacity at the local or municipal level<sup>200</sup>. Moreover, the increasing presence of the armed actors in the major Colombian cities as well as the presence of organised crime networks exposes the IDPs to new threats in their places of refuge, such as forced recruitment, homicide and kidnapping, this generating in turn intra-urban displacement<sup>201</sup>.

Considering that the conflict is not about to end and that the forty percent of IDPs living in major urban centres are likely to remain, there is an obvious need for support from the international community.

In spite of this, the activities of international organisations oriented towards integration of the displaced within their new environment and development projects including the receiving communities are still scarce<sup>202</sup>. This is particularly true in the major cities where the services provided, when they exist, are most of the time limited to medical care and soup kitchens.

There is thus an urgent necessity to devise projects promoting integration and development in urban areas with high IDP concentration surrounding the major cities. The latter should be targeted at both urban poor and IDPs in order to avoid further stigmatisation of the displaced who already suffer distrust and

discrimination from the general population. Such programmes should as a matter of priority pay due attention to the specific protection needs of the displaced in such contexts. The ICRC and WFP are currently assessing the needs and possible interventions in this sector<sup>203</sup>.

There seems to be room for improvement of the action carried out by the humanitarian and development organisations. In that sense, the renewed call of the Inter-Agency Division on Internal Displacement for an external evaluation of the humanitarian activities so far carried out by the Government, the UN system and NGOs should be strongly supported. However, revising the programmes in favour of IDPs would not suffice to ensure their protection. What is needed in the long run is a State policy commensurate to the scale of the displacement crisis and a move towards more humanity on the part of the armed actors.

Unfortunately, the success of the strategies adopted by the organisations acting in the field has been limited by external factors: principally, the insensitivity of the armed actors to their calls for respect of human rights and humanitarian principles and the lack of assertive political advocacy.

## II. *The lack of incentives to respect the civilian population and protect the rights of the IDPs*

The efforts of international organisations and NGOs to advocate for respect of the fundamental principle of distinction between civilians and combatants and for respect of internationally recognised human rights have proved ineffective. Violations of the basic principles of international humanitarian and human rights law, including forced displacement, are still widespread, although, according to the Government, rates of homicides, massacres, kidnappings and forced displacement diminished in 2004<sup>204</sup>. These abuses are the first and the most direct causes of displacement.

<sup>200</sup> World Food Programme (WFP), *Protracted Relief and Recovery Operation in Colombia 6139.00, Assistance to Persons Displaced by Violence in Colombia*, WFP/EB.3/99/7-B/3, Rome, 8 September 1999, para. 7.

<sup>201</sup> Project Counselling Service (PCS), *Deteriorating Bogotá: displacement and war in urban centres*, Bogotá, 31 December 2002, p. 4.

<sup>202</sup> IOM is involved in community based development projects and UNHCR has launched an education programme in Soacha, a poor neighbour-

hood of Bogotá with high IDP concentration. Some international NGOs, such as PCS, have also given attention to this need.

<sup>203</sup> UN Inter-Agency Internal Displacement Division, *Report on the Mission to Colombia*, *ibidem*.

<sup>204</sup> Although according to governmental figures the rates of grave human rights abuses diminished in 2004, the High Commissioner on Human Rights noted, for example, an increase in reports of extrajudicial executions

In the absence of serious incentives to modify their behaviour, both for the State and the warring parties, abuses will continue and the number of displaced will increase.

Beyond the impact of the governmental «Democratic Security» policy which gravely blurs the distinction between civilians and combatants<sup>205</sup>, several factors can be put forward to explain why the armed actors, on the one hand, and State authorities, on the other, still resist the application of international standards, though incorporated into national law, and neglect the rights of the displaced.

Owing to the climate of impunity existing in Colombia regarding human rights and humanitarian law violations, the armed actors have little but moral reasons to respect the humanitarian principles of distinction, proportionality and to refrain from using prohibited methods and means of warfare. As to the Government, its passivity in front of the impending displacement crisis and the extreme vulnerability of the displaced can be partially attributed to the weakness of the international enforcement mechanisms. Yet, as it shall be emphasised in the next subpart, the lack of sustained political pressure to secure compliance of the State with its international obligations towards IDPs and the overall population constitutes the first explanatory factor of the negligence shown to date.

#### 1. THE LARGE IMPUNITY OF THE WARRING PARTIES, ESSENTIAL OBSTACLE TO THE PROTECTION OF THE CIVILIAN POPULATION

The violations of international humanitarian law committed by the parties to the conflict, including the armed forces, are multiple, ranging from hostages taking, kidnappings and the use of prohibited weapons, to direct attacks against the civilian population, including selective assassinations and massacres.

committed by members of the security forces and other public officials. In general human rights and humanitarian law violations are still considered alarming. See United Nations Commission on Human Rights, Report of the High Commissioner for Human Rights on the situation of human rights in Colombia, 28 February 2005, E/CN.4/2005/10.

<sup>205</sup> See part I, Section I (l) (1).

<sup>206</sup> In 2002, the government still acknowledged a degree of impunity of 97 %, United Nations High Commissioner for Human Rights, *Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the human rights situation in Colombia*, E/CN.4/2005/10, 28 February 2002, para. 319.

Although Colombia has ratified the Geneva Conventions and their additional protocols, as well as all the major human rights treaties, the latter are neither respected nor enforced. Indeed, rare are the cases in which violations of human rights and humanitarian law are investigated, prosecuted and tried<sup>206</sup>.

On many occasions, various human rights monitoring mechanisms, including the Commission on Human Rights following the reports of the High Commissioner, underlined the obligation of the Government to put an end to this climate of impunity. However, the creation of a programme within the Vice-President's Office to combat impunity and of a Special Committee for the promotion of investigations into human rights violations and breaches of humanitarian law have not had the impact expected. Abuses attributed to members of the military, police forces, paramilitary and guerrilla groups remain, to a very large extent, unpunished<sup>207</sup>.

As far as the members of the armed forces are concerned, in the few cases where alleged violations are investigated and tried, jurisdiction is often attributed to the military Courts. This impedes the good functioning of Justice since the latter lack manifestly independence and impartiality.

In 1997, the Constitutional Court established the criteria to determine the ambit of military criminal jurisdiction, restricting the latter to crimes strictly related to service and excluding explicitly human rights violations<sup>208</sup>. In case of doubt, the Court affirmed that the case should be handled by ordinary Courts. Yet, military unit commanders with judicial duties continue to provoke collisions of competence in cases under investigation by the Attorney General's Office<sup>209</sup>. In a number of instances, the military criminal justice is assigned competence over the case. Even cases where the Inter-American Commission of Human Rights has established State's responsibility are tried by military Courts<sup>210</sup>.

<sup>207</sup> *Idem*.

<sup>208</sup> Constitutional Court of Colombia, Sentence C-358, 5 August 1997, quoted in Colombian Commission of Jurists, *A Growing Absence of Guarantees - Situation of Human Rights and Humanitarian Law in Colombia, 1997-2003*, Bogotá, Opciones Gráficas Editores, 2003, p. 41.

<sup>209</sup> Colombian Commission of Jurists, *A Growing Absence of Guarantees*, *ibidem*, p. 41.

<sup>210</sup> Colombian Commission of Jurists, *A Growing Absence of Guarantees*, *ibidem*, p. 42.

Finally, the limited number of cases transferred to ordinary jurisdictions do not reflect the most widespread patterns of human rights and humanitarian law violations attributable to combatants and only involve low-ranking military personnel (from soldiers to captains)<sup>211</sup>.

Guerrilla members and members of the paramilitary groups are also scarcely sentenced for infringements of international humanitarian law and human rights standards. The various Governments have indeed privileged the demobilisation of paramilitaries and guerrilla members, often negotiated against guarantees of impunity, over truth and justice for the victims.

Decree 128, for example, permits a demobilized combatant to be exempted from prosecution if he has no legal charges outstanding. However, this does not ensure that the individual concerned has not committed a war crime<sup>212</sup>. Decree 128 is being widely applied to demobilised paramilitaries while only few will be prosecuted under the deficient Peace and Justice Law. Despite the fact that the crime of forced displacement has been introduced in domestic criminal law in 2000, this provision has almost never been enforced<sup>213</sup>.

The degree of impunity enjoyed by the members of the paramilitary groups is even wider considering their historical and links with the military and their connections within Public Administration<sup>214</sup>. While these links have been widely criticised by

human rights monitors, at national and international level, they are extremely resilient and members of State Administration still make public declarations supporting actions of the paramilitary<sup>215</sup>.

Increasing again the perception that committing war crimes in Colombia is not subject to any sanction, the current process of demobilisation of the paramilitaries, engaged in 2002 and supposed to end in 2005, does not give any guarantees as to the right of the victims to truth, justice and reparation and genuine dismantlement of paramilitary structures. Although paramilitary units do not respect the cease fire declared in 2002 and continue to be involved in violations of human rights and humanitarian law, it is reproached to the Government to neglect the question of investigation and prosecution of such abuses<sup>216</sup>.

Under international pressure, it has accepted to put in place a legal framework ensuring that at least the most serious breaches of international law would be sanctioned, but the law «Peace and Justice» adopted on 22 June 2005 does not contain appropriate guarantees as it qualifies the acts committed by members of paramilitary groups of political offences, subjected to very light penalties<sup>217</sup>. It not only grants impunity to war criminals —the paramilitaries are said to be responsible for over 17 000 war crimes— but also allows paramilitaries to maintain control over assets acquired illegally, notably properties left behind by internally displaced persons when fleeing atrocities<sup>218</sup>.

<sup>211</sup> Colombian Commission of Jurists, *A Growing Absence of Guarantees*, *ibidem*, p. 42.

<sup>212</sup> Project Counselling Service (PCS), PCS Internal, September - December 2004, Bogotá, 22 December 2004.

<sup>213</sup> «Based on a study done by the General Controller's Office of the Republic, only 5% of the forced displacement denunciations presented to the National General Prosecutor's Office are filed for administration of justice and only one case is known where an ordinary sentence was pronounced». Colombian Commission of Jurists, *Aplicación de los Principios Rectores en Colombia: no se puede aplazar más el respeto por la dignidad humana*, Seminario Regional sobre desplazamiento interno en las Américas, México D.F., 18-20 February 2004, p. 11.

<sup>214</sup> «The impunity still enjoyed by the paramilitaries and the public officials with ties to them reveals the limitations of the State's response». United Nations High Commissioner for Human Rights, *ibidem*, para. 319.

<sup>215</sup> The High Commissioner on Human Rights in her last report notes that the acquittal of Carlos Castaño, former leader of the AUC, accused of having masterminded the homicide of a senator, «stands out in terms of

the problem of impunity prevailing in the country». United Nations Commission on Human Rights, *Report of the High Commissioner for Human Rights on the situation of human rights in Colombia*, E/CN.4/2005/10, 28 February 2005, para. 56.

<sup>216</sup> Human Rights Watch, *World Report 2005, Human Rights Overview- Colombia*, January 2005.

<sup>217</sup> Colombian Commission of Jurists, «*Stop being the lover and become the wife*» - *The law of impunity is the engagement ring for the institutionalization of paramilitarism*, Bulletin number 7, Bogotá, 1 July 2004.

<sup>218</sup> After the completion of this research, the Colombian Government undermined again the prospects of effective reparation for the property losses suffered by IDPs by adopting a regulation excluding by principle investigations against front men, or «*testaferros*», from the scope of the Peace and Justice Law. Paramilitaries usually indeed appropriate IDPs' lands and properties through third persons, who are not formally part of the paramilitary groups. See Republic of Colombia, *Decreto 460 por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 975 de 2005*, 30 December 2005.

As stated earlier, paramilitaries are deemed to control 6 million hectares of land, the majority belonging to IDPs.

In any case, impunity is likely to remain as long as judges, lawyers and witnesses attempting courageously to bring perpetrators to justice are not adequately protected and the threats and attacks they are facing are not effectively investigated and sanctioned. The dismissal without apparent legitimate motives of several prosecutors in 2004 does not, unfortunately, illustrate the willingness of the State to face this challenge<sup>219</sup>.

The passivity of State authorities in front of the various violations of humanitarian and human rights law, including forced displacement, obviously ruins the efforts of international agencies and NGOs to foster an environment more conducive to respect for these basic norms and prevent forced movements of civilians.

Unfortunately, due to their inherent weakness, human rights monitoring and enforcement bodies have been, until now, equally unable to crystallise the attention on the plight of the uprooted and to compel the Government to engage a policy in line with its international obligations.

## 2. THE WEAKNESS OF THE INTERNATIONAL MECHANISMS TO SECURE COMPLIANCE WITH INTERNATIONAL HUMANITARIAN AND HUMAN RIGHTS LAW

In the same way as Colombia has an elaborate legal framework for protection and assistance of IDPs but Colombian Governments never designed an appropriate policy to secure its implementation, the latter have successively ratified all the major human rights treaties, in addition to the Geneva Conventions and their Additional Protocols, without ever prioritising their enforcement.

While, within the United Nations and the Organisation of American States, specific organs have been entrusted with the task of supervising and securing compliance by States parties with their international obligations, the absence of genuine enforcement mechanism at the international level constitutes a great obstacle when it comes to confront a Government whose

commitment towards the fundamentals of the international legal order is limited.

First, as mentioned before, the UN High Commissioner for Human Rights opened an office in Bogotá at the request of the Colombian Government in 1996. Expected to monitor the human rights situation in the country, make recommendations and provide technical assistance to the authorities to foster improvements, the Commissioner's representatives and the successive High Commissioners, in their annual reports, have been extremely critical regarding Colombia's compliance with international human rights instruments as well as international humanitarian law, notably with regard to the impending crisis of internal displacement.

The UN High Commissioner, since 2002, formulates 27 concrete recommendations in her report and follows up from year to year their implementation. Among these, a number concerns the specific protection needs of the displaced and communities threatened to be displaced. However, the recommendations remain identical every year since they never have been properly executed<sup>220</sup>.

Even the Chairperson's statements of UN Commission on Human Rights, following the annual reports of the High Commissioner, never had a real impact on Colombian Governments' policies, in particular concerning IDPs. Yet, such statements by the UN human rights statutory body composed of State representatives, solely issued with regard to situations considered to be alarming, carry usually certain political weight.

It is worth noting that, sometimes closer to political than legal statements, the intensity of the criticisms expressed by the Commission is lower than that featured in the High Commissioner's reports and that, in spite of the calls of numerous NGOs<sup>221</sup>, the Commission does not directly oppose the Government's refusal to recognise the existence of an internal armed conflict, although it insists on the importance of respecting international humanitarian law<sup>222</sup>.

<sup>219</sup> United Nations Commission on Human Rights, *Report of the High Commissioner for Human Rights on the situation of human rights in Colombia*, ibidem, para. 57.

<sup>220</sup> United Nations Commission on Human Rights, *Report of the High Commissioner for Human Rights on the situation of human rights in Colombia*, ibidem, para. 24.

<sup>221</sup> Amnesty International, «*UN Commission on Human Rights: The UN's Chief Guardian of Human Rights?*», 1 January 2005, available at <http://web.amnesty.org/library/index/engior410012005>.

<sup>222</sup> UN Commission on Human Rights, «*Commission adopts chairpersons statement on Colombia*», 22 April 2005, <http://www.reliefweb.int/rw/RWB.NSF/db900SID/HMYT-6BPKRP?OpenDocument>.



The so-called UN treaty bodies which monitor States' compliance with different treaties —such as the Human Rights Committee supervising the implementation of the International Covenant on Civil and Political Rights and which examined Colombia's periodic reports in 1997 and 2004<sup>223</sup>— also voice regular concern over the human rights situation in Colombia and formulate recommendations. Unfortunately, their visits are not regular enough and some pay insufficient attention to the problems linked with forced displacement. Their prescriptions go usually unheeded.

The Inter-American Human Rights system has also concerned itself with the Colombian crisis, notably by monitoring the human rights situation through periodical or thematic reports.

The Inter-American Commission and the Inter American Court of Human Rights have been several times seized of complaints against the Colombian State for violations of the rights contained in the Inter-American Convention of Human Rights. The Court condemned the State on three occasions<sup>224</sup> and it shall, in the coming months, issue a sentence in relation to the State's failure to duly investigate and prosecute members of the paramilitary units responsible for the Mapiripán massacre<sup>225</sup>.

In spite of the substantial reparation the State is compelled to offer to the victims when it is found in incompliance with its obligations, judicial condemnations have not triggered any meaningful reaction from the successive Governments. Similarly, the precautionary measures ordered by the Inter-American Commission to avert perpetration of human rights violations, in cases of serious threats against a particular community, have never been satisfactorily implemented.

This continuous disregard for international recommendations has been illustrated recently again with the massacre of eight members of the Peace Community of San José de Apartado<sup>226</sup> and the execution of a member of the Kankuamo tribe<sup>227</sup>, two communities subject of precautionary measures by the Inter-American Commission.

The resistance of Colombian authorities to the implementation of international human rights is thus clear. International judicial and monitoring mechanisms seem unable to improve the situation of the civilian population and to limit the occurrence of forced displacements. Nonetheless, the ratification of the Statute of the International Criminal Court by the Colombian Government raised some hopes concerning the fight against impunity and an effective punishment of individuals responsible for displacement.

Forced displacement is indeed a war crime in the law of international armed conflicts as well as non international armed conflicts. It falls under the jurisdiction of the ICC by virtue of article 8 paragraph 2 (e) of the Rome Statute. Moreover, the Court can be seized of a number of other war crimes commonly committed in Colombia which provoke the flight of civilians from their homes<sup>228</sup>. Efficient obstacle to impunity, the Court can deal with cases which have not been investigated or prosecuted or have not been tried in an independent and impartial manner.

Yet, hopes have been destroyed by the reservation the Government made to the jurisdiction of the Court over war crimes. As a result, war crimes committed in Colombia or by Colombian nationals are excluded from the competence of the ICC for a period of seven years, that is until 2009. According to President

<sup>223</sup> Comité de Derechos Humanos, *Observaciones Finales del Comité de Derechos Humanos - Colombia*, CCPR/80/COL, 2004. Reproduced in Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos, *Boletín Informativo No. 15*, Mayo 2004, p. 51.

<sup>224</sup> On the 21<sup>st</sup> of July 2004, the InterAmerican Court of Human Rights held the Colombian State responsible for violations of the rights to liberty, physical integrity and life in a concerning the homicide of 19 shopkeepers, presumably committed by the paramilitaries, in Puerto Boyacá in 1987. The State will have to pay 6,5 million dollars to the families of the victims. *El Tiempo*, «Gobierno Colombiano aceptó su responsabilidad en la masacre de 40 civiles en Mapiripán», Bogotá, 22 May 2005.

<sup>225</sup> *Idem*.

<sup>226</sup> United Nations High Commissioner for Refugees, «*UNHCR condemns peace community massacre in Colombia*», March 2005, available at <http://www.reliefweb.int/rw/RWB.NSF/db9005ID/HMYT-6A3NRU?OpenDocument&rc=2&cc=col>.

<sup>227</sup> United Nations Commission on Human Rights, Report of the High Commissioner for Human Rights on the situation of human rights in Colombia, 28 February 2005, E/CN.4/2005/10, p. 38.

<sup>228</sup> Statute of the International Criminal Court, Rome, 17 July 1998, reproduced in United Nations, *Human Rights, A Compilation of International Instruments*, vol. I part II, United Nations, Geneva, 2003, p. 689.

Uribe, it constitutes «an open window» to an eventual peace process<sup>229</sup>. Here again, impunity is perceived as the legitimate price of peace, and human rights and humanitarian law remain hostages of the political agenda of the Government, in spite of the efforts made by the above mentioned international bodies to impose as a matter of priority respect for basic principles of international law.

The casualness of Colombian authorities in front of these insistent demands is disconcerting. However, going beyond legal considerations and approaching politics offers a better understanding of the situation. Such behaviour appears indeed to be fed by the absence of political incentives to enter in compliance with the law. Pressures to prompt the Government to respect civilians and protect the displaced population on the part of human rights and humanitarian organisations do not suffice and need desperately headquarters' support and political backing to be effective.

Therefore, the disinterest widely shown for the plight of the displaced, both at national and international level and the failure to oppose the Government's anti-narcotic and counter-terrorism policies, while they largely contribute to aggravate the displacement crisis, have encouraged Colombian authorities to persist in neglecting human rights and the rights of the uprooted, wrecking thus the efforts done by international agencies in the field. In the absence of more assertive advocacy from UN headquarters and the donor community, no significant improvement in the protection of IDPs and the general population can be reasonably expected.

### III. *The absence of strong political stance in favour of the uprooted, a serious limit to advocacy efforts*

As observed when reviewing the protection activities undertaken by the major international actors in favour of IDPs, certain field based agencies with a protection mandate, principally the UNHCR, the OHCHR and the ICRC, have devoted an important share of their efforts to advocacy. Considering that in Colombia the main hindrances to effective protection of the civilian population and

the displaced derive less from the incapacity of the State to secure their rights and to fulfil its correlative duties, but rather from a reluctance to make it a priority, advocacy constitutes indeed an essential component of a successful protection strategy. However, the absence of political mobilisation around the cause of the displaced appears as an insuperable obstacle to these efforts. The large indifference to the displacement crisis on the national political scene and in international diplomatic circles allows to a great extent the Government to neglect its responsibilities.

In addition, field-based agencies, their headquarters and the major donors cautiously refrain from addressing certain issues, regarded as politically sensitive, while the latter are of utmost importance when it comes to effectively protect endangered communities and prevent displacement.

If the protection of at-risk populations and the displaced in Colombia are to become finally effective, senior officials of protection mandated organisations, in particular UN agencies, UN headquarters officials and the community of donors have to resolve upon confronting Government's counter-terrorism and anti-narcotic policies, as well as raising protection issues in the context of potential peace negotiations.

#### 1. THE NEGLIGIBLE POLITICAL WEIGHT OF THE ISSUE OF FORCED DISPLACEMENT

As explained earlier, some international agencies have, from the onset of their intervention, laid emphasis on the Government's duty to provide protection and assistance to victims of forced displacement. However, their efforts to advocate for the rights of the displaced have had only limited results. Indeed, the non compliance of the Government with its international and domestic obligations towards the displaced population never prompted any political sanction at national or international level.

On the national political scene, forced displacement is not an issue of primary importance. Colombian citizens suffer daily the consequences of forty years of internal conflict which have severely affected the Colombian social fabric as well as the economy. Kidnappings, murders, drug trafficking and death threats are not exclusively imputable to the armed actors but also to ordinary delinquents. Thus, the principal aspiration of the general population is the end of the conflict and the return to a form of stability.

<sup>229</sup> Colombian Commission of Jurists, *A Growing Absence of Guarantees - Situation of Human Rights and Humanitarian Law in Colombia, 1997-2003*, Bogotá, Opciones Gráficas Editores, 2003, p. 44.

In such a context, little attention is being paid, even in the press, to the plight of the internally displaced, in spite of the sensitization campaigns led by some Colombian NGOs and supported by UN agencies as well as the few protests organised by the IDPs themselves<sup>230</sup>.

Moreover, the uprooted are perceived with certain distrust by the general population. They are seen as a potential threat to public order and often assumed to entertain links with one or another organised armed group. The displaced are blamed for crime, environmental degradation and for lowering the living standards of the population in places where they settle<sup>231</sup>. Consequently, Colombians, which generally are not aware of the sufferings incurred by the experience of forced displacement, do not sympathise with the cause of the displaced.

While the total number of IDPs amounts to two or three million individuals, depending on the source, their impact on the outcome of local or national elections is negligible. Lacking documentation, their voting rights are often restricted<sup>232</sup>. Moreover, a consequence of their suffering and isolation is a loss of trust and confidence in their country's social, legal, and political institutions and apathy about participating in politics<sup>233</sup>. Considering that the displaced themselves tend to deny their condition, - in order to avoid prejudices and stigmatization, the problem of displacement and the difficulties the uprooted encounter lack considerable visibility.

The current Government benefits of wide public support owing to its relative military successes and President Alvaro Uribe

Velez obtained a legal reform enabling him to run a second time for the presidential elections<sup>234</sup>. In such a context, adequate assistance and protection of the uprooted is not a burning item on the national political agenda.

At international level, the Colombian humanitarian crisis is not well-publicised. While the country receives a large amount of attention from the United States and is sometimes spoken about in the media, it is usually only in the context of drug control and violence<sup>235</sup>. After the issue of internal displacement came into the limelight in 2002, year where the rate of displacement reached a peak, international attention decreased.

Admittedly, as shown by the large number of international agencies present on the ground, the crisis is given a certain attention in diplomatic circles. However, the quasi-absence of public mobilisation around that topic does not favour assertive actions on the part of foreign governments. Foreign aid addressed to the displaced is thus limited to avert a spill-over of the crisis beyond Colombian borders and an upsurge in the number of Colombian refugees.

According to ECHO's ranking of the world's humanitarian crisis, Colombia is only one point below the level at which it would be regarded as a «forgotten crisis»<sup>236</sup>. The issue of displacement and humanitarian needs are rarely raised in the international press, except in Spain, and few donors contribute in assisting the uprooted apart from ECHO, USAID and the Spanish cooperation agency.

<sup>230</sup> «In 1998 and 1999, displaced persons temporarily occupied the offices of the Defensoría del Pueblo (Human Rights Ombudsman) and UN-HCR. A group of about 60 displaced persons occupied the office of the ICRC in Bogotá in December 1999 and remained there throughout 2000.» U.S. Committee for Refugees, Country Report: Colombia, June 2001, available at [http://www.refugees.org/world/countryrpt/amer\\_carib/2001/colombia.htm](http://www.refugees.org/world/countryrpt/amer_carib/2001/colombia.htm).

<sup>231</sup> Patricia W. Fagen, Amelia Fernandez Juan, Finn Stepputat and Roberto Vidal Lopez, *Internal Displacement In Colombia: National and International Responses*, Working Paper 03.6, 2003, Copenhagen, IIS/GI. Kongevej Working Papers, p. 7.

<sup>232</sup> United Nations High Commissioner for Refugees, *Balance de la política de atención al desplazamiento interno forzado en Colombia 1999-2002*, Bogotá, October 2002, para. 114.

<sup>233</sup> Liliana Obregón and Maria Stavropoulou, «In Search of Hope: The Plight of Displaced Colombians», in Roberta and Francis Deng (eds.), *The*

*Forsaken People - Case Studies of the Internally Displaced*, Washington, D.C., Brookings Institution Press, 1998, p. 423.

<sup>234</sup> The constitutionality of the law adopted in 2004 is still examined by the Constitutional Court. United Nations Commission on Human Rights, *Report of the High Commissioner for Human Rights on the situation of human rights in Colombia*, 28 February 2005, E/CN.4/2005/10, para. 4.

<sup>235</sup> European Commission, Humanitarian Aid Committee, *Humanitarian Aid for Internally Displaced People, Refugees and Other Vulnerable Groups in Colombia and Neighbouring Countries. Global Plan 2005*, Directorate for Humanitarian Aid - ECHO, February 2005, ECHO-SM/BUD/2005/01000, p. 9.

<sup>236</sup> European Commission, Humanitarian Aid Committee, *Humanitarian Aid for Internally Displaced People, Refugees and Other Vulnerable Groups in Colombia and Neighbouring Countries. Global Plan 2005*, ibidem, p. 9.

In that regard, the position of the United States is peculiar. Colombia is the second largest US military aid's recipient after Israel. While 129 million dollars have been earmarked for IDP's assistance<sup>237</sup>, the Colombian Government received 3 billion dollars in support of its counter-insurgency operations and anti-narcotic measures under the so-called Plan Colombia between 1997 and 2004<sup>238</sup>.

Although 25 percent of the security assistance included in this package is formally subjected to human rights conditions, the conditions have not been enforced<sup>239</sup>. The full amount of aid continues to flow to Colombia in spite of the poor record of the Government in protecting human rights, in particular the rights of the displaced. Such a military support to a Government whose security policy consciously blurs the distinction between civilians and combatants and whose anti-narcotic operations, in the first place the fumigations of illegal crops, provoke further displacement is highly controversial and has been widely criticised<sup>240</sup>.

This quasi-indifference from the international community, notably from donor countries, does not encourage the Government to take up its responsibilities and to confront the displacement crisis. The political cost of neglecting the welfare of the civilian population is low.

## 2. THE OVERALL SILENCE IN FRONT OF THE PRESIDENT'S COUNTER TERRORISM RHETORIC AND THE EFFECTS OF PLAN COLOMBIA ON THE CIVILIANS

In an effort to regain control over territories held by organised armed groups, prominently the FARC, President Uribe launched a «Democratic Security» policy when he took his function in 2002. This policy —officially, a framework for anti-terrorist operations rather than for a military offensive— is aimed at defeating insurgents by increasing the military presence in the country, involving the civilian population in the conflict and intensifying the fumigation of illicit crops in an attempt to destroy the insurgents' economic base.

In spite of the positive results put forward by the Government, the new measures adopted raise serious concerns as to their compatibility with international humanitarian law and human rights standards.

On the one hand, various laws and regulations adopted in the framework of that policy have been declared unconstitutional by the Constitutional Court because they violated fundamental freedoms and undermined basic judicial guarantees. On the other hand, the constant denial by the Government of the existence of an internal armed conflict, and the correlative affirmation that organised armed groups constitute instead terrorist threats, seriously impedes the application of international humanitarian law and the armed actors' accountability.

This policy not only provokes new forced movements of population, since it denies the distinction between civilians and combatants established under international humanitarian law, but it also increases the stigmatisation of the displaced, assumed to sympathise with the so-called «terrorist groups». However, to the exception of a number of Colombian and international Non Governmental Organisations, few voices were raised to denounce the harm caused by the measures at stake to the civilian population and their negative impact on displacement.

International organisations and UN agencies present in Colombia conscientiously avoid approaching the issue. For example, UNHCR, though denouncing regularly the violations of humanitarian law perpetrated by the guerrilla groups and the paramilitaries, remained until now silent concerning the threats to the safety of the civilian population caused by the Government's large scale military operations. Similarly, the refugee agency does not publicly denounce forced displacements induced by crop fumigations, these fumigations constituting the major tool of the President's fight against narco-traffic.

Admittedly, there is a risk for field-based organisations to directly confront governmental policies. The Office of the High

<sup>237</sup> Government of Colombia, *Plan Colombia ha prestado atención a más de 2 millones de afectados por desplazamiento*, 9 December 2004, available at <http://www.reliefweb.int/w/rwb.nsf/6686f45896f15dbc852567ae00530132/499771a65a52b54ac1256f6600469c6d?OpenDocument>.

<sup>238</sup> Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, *The «Patriot Plan»*, Bulletin No 50, Bogotá, 31 August 2004.

<sup>239</sup> Human Rights Watch, *World Report 2005, Human Rights Overview-Colombia*, January 2005, available at <http://hrw.org/english/docs/2005/01/13/colomb9847.htm>.

<sup>240</sup> Human Rights Watch, *World Report 2005, Human Rights Overview-Colombia*, ibidem.

Commissioner for Human Rights has been the only UN agency to adopt publicly a principled stance towards the new counter-terrorism rhetoric, the measures threatening the citizens' basic freedoms and the increased involvement of the civilian population in the conflict through the constitution of an informants network and the recruitment of so-called peasants soldiers and it suffers the consequences of its temerity.

Various government officials made declarations accusing the Office to serve the interests of «terrorist groups» with such criticisms and, as mentioned earlier, the Colombian Vice President, Francisco Santos, met twice the High Commissioner, Louise Harbour, in the beginning of the year 2005, in order to renegotiate the mandate of her office in Colombia, his objective being to circumscribe its function to the provision of technical assistance to the Government<sup>241</sup>.

Admittedly also, public disclosure is not the only way to practice advocacy. The ICRC has been at times very successful in raising issues pertaining to the protection of civilians behind closed doors. However, UN agencies are not compelled to adopt such a strict approach to their neutrality. Taking publicly the side of the victims, IDPs and the civilian population, is not a breach of neutrality but can be perceived as a sign that the agencies concerned refuse to become accomplice of violations of humanitarian and human rights law<sup>242</sup>.

Considering moreover the risks assertive advocacy entails for national and even international humanitarian NGOs, both in terms of access to the populations in need and of staff security, the UN could take the lead in facing the Government and provide in this way a more secure environment for the latter to raise human rights concerns.

Colombian NGOs, IDP organisations and some international NGOs have been recently particularly threatened by the repeated declarations of Government officials accusing them to support the guerrilla groups, the «terrorists» according to the official terminology<sup>243</sup>. Human rights defenders and leaders have also been victims, in recent years, of large scale surveillance and information gathering, violations of their freedom of expression, threats, harassment, arbitrary arrests, abusive judicial proceedings and violations of the due process, in addition to homicides.

The passivity of State authorities regarding these abuses and the lack of support from UN agencies in their advocacy efforts might ultimately discourage them to manifest their indignation in front of the detrimental consequences of the Government's policies, notably regarding displacement prevention and the personal security of the uprooted.

Consequently, it can be regretted that, except the OHCHR, neither the UN agencies, nor the Resident Coordinator openly criticized the Uribe's Administration position. If the UN is to appear as the guardian of international human rights as the ICRC is the guardian of the Geneva Conventions, it should speak out<sup>244</sup>. Generally, the risk of expulsion or serious reprisals by State authorities seems to be overestimated. International humanitarian and development assistance is crucial for the Government and a virulent reaction from his part would be particularly unlikely if these organisations formed a united front and faced the authorities to prompt a policy change.

Such cautiousness is above all problematic since it largely prevents international organisations, and in particular UN agencies, from making contacts with the organised armed groups to negotiate fundamental issues, such as humanitarian access<sup>245</sup>.

<sup>241</sup> *El Tiempo*, «El Gobierno busca redefinir papel de la oficina de la ONU en Colombia», Bogotá, 10 April 2005.

<sup>242</sup> «Neutrality and impartiality are about taking a principled approach, ensuring that actions by all parties conform to international human rights and humanitarian standards». Diane Paul, Simon Bagshaw, *Protect or Neglect? Toward a More Effective United Nations Approach to the Protection of Internally Displaced Persons*, the Brookings-SAIS Project on Internal Displacement and the UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs Inter-Agency Internal Displacement Division, Washington D.C., November 2004, p. 43.

<sup>243</sup> *El Tiempo*, «El riesgo de los señalamientos (Atando cabos)», Bogotá, 26 March 2005.

<sup>244</sup> Diane Paul, Simon Bagshaw, *Protect or Neglect? Toward a More Effective United Nations Approach to the Protection of Internally Displaced Persons*, ibidem, p. 43.

<sup>245</sup> «It is critically important that humanitarian actors are able to freely make contacts with non-state actors and to negotiate such fundamental issues like humanitarian access, regardless of relationships between the State and the rebel groups.» UN Secretary General, *Report of the Secretary General to the Security Council on the protection of civilians in armed conflict*, UN doc. S/2002/1300 (2002), para. 19.

The President made indeed clear that it is expecting the UN to define its position towards the organised armed groups. In the words of the Colombian Peace Commissioner, Luis Carlos Restrepo, «The United Nations cannot maintain neutrality vis-à-vis terrorist groups in the hope of scoring points with them»<sup>246</sup>. Such an injunction should normally prompt a strong reaction from the headquarters in order to impress upon Colombian authorities that field-based officials have mandate for establishing contacts with all the parties to the conflict.

However, at headquarters level, the problem posed by President Uribe's counter-terrorist policies remains very delicate to address. While some high-ranking officials have tried to emphasise the responsibility of the Government towards the displaced and while the UN never subscribed to the affirmation that the situation in Colombia do not constitute an internal armed conflict, no one publicly condemned the consequences of the «Democratic Security» policy has on the civilian population and its most vulnerable sector, the displaced.

This behaviour is well illustrated by the report drafted by the Inter-Agency Internal Displacement Division following its visit to Colombia in February 2005<sup>247</sup>. Although it gives a comprehensive overview of the existing loopholes in relation to the protection and assistance of IDPs —both in the domestic and the international response— and formulates valuable recommendations, it fails to call the Government to respect the fundamental distinction between civilians and combatants and to shield as much as possible civilians from the effect of the conflict and of the fight against narco-production.

Similarly, the Commission on Human Rights voiced several times concern over the wide range of human rights violations and

breaches of humanitarian law witnessed in Colombia without reasserting firmly the existence of an internal armed conflict or urging the Government to reconsider its policy.

In comparison, the Emergency Relief Coordinator has shown greater independence. Quite unusually, he held a press briefing in Geneva after his four-day visit to Colombia in May 2004. Acknowledging the impact the repeated offensives of the army have had on civilians —provoking notably their flight or blocking humanitarian access to endangered communities— he affirmed that a procedure had been established in consultation with the President whereby he would meet with the High Commissioner for Peace to discuss how to undertake humanitarian diplomacy either with the armed actors or through the Church in order to «try to humanise this very dirty conflict»<sup>248</sup>.

Nevertheless, when asked how the increased presence of United States troops and activities had impacted the humanitarian situation over the past years in Colombia, he only answered that it was a politically sensitive issue. The almost unconditional and considerable support provided by the United States to President Uribe's «Democratic Security» policy seems to be the key of UN officials' reluctance to openly criticise the latter<sup>249</sup>.

Turning to the donors, one can easily understand why, in such circumstances, their stance regarding the human rights and humanitarian situation in Colombia remains unclear: criticising too firmly the new Government's measures would amount to criticising the United States' foreign policy. Colombian guerrilla and paramilitary groups have indeed been added to the US Department of State's list of terrorist organisations, which offers apparent legitimacy to the «anti-terrorist fight» led by Uribe's Administration<sup>250</sup>.

<sup>246</sup> Agence France Press, «Colombia asks UN to define stance toward armed groups», 27 April 2005, available at <http://www.reliefweb.int/rwb.nsf/0/d6b9fe5b2d1fb05b49256ff100043e15?OpenDocument>.

<sup>247</sup> UN Inter-Agency Internal Displacement Division, *Report on the Mission to Colombia*, 16-27 January 2004, available at [www.reliefweb.int/Idp/docs/reports/2005/Colombia%20January%202005.pdf](http://www.reliefweb.int/Idp/docs/reports/2005/Colombia%20January%202005.pdf).

<sup>248</sup> Emergency Relief Coordinator, Press Briefing on Colombia, 10 May 2005, available at <http://www.un.org/News/briefings/docs/2004/OCHABrf.doc.htm>.

<sup>249</sup> It could be regretted that the ERC did not take advantage yet of the possibility to bring situations of particular concern to the attention of

the Inter-Agency Standing Committee to the extent that an official statement from the latter, formed by the heads of the major UN humanitarian agencies, would probably carry more weight and allow for greater independence vis-à-vis political constraints.

<sup>250</sup> The Revolutionary Armed Forces of Colombia-People's Army (FARC-EP) and smaller Army of National Liberation (UCELN) guerrillas appeared on the first American list of foreign terrorist organisations in 1997. On the 10 September 2001, Washington added the United Self-Defence Groups of Colombia (AUC). Robin Kirk, «Colombia and the "War" on Terror: Rhetoric and Reality», *The World Today*, March 2004.

While, making a positive move, a group of twenty four donors adopted in 2003 the London Declaration<sup>251</sup> by which, among other things, they conditioned their assistance to respect by State authorities of the recommendations of the High Commissioner for Human Rights; they did not fulfil this commitment.

In February 2005, indeed, thirty-four donor countries this time reasserted their engagement to assist the Government, though the reports of the High Commissioner still illustrate the alarming human rights situation in the country and the resilient unwillingness from the authorities to implement her recommendations<sup>252</sup>. They also reaffirmed the necessity to comply with the said recommendations and to ensure respect for truth and justice in relation to the demobilisation process currently negotiated with the paramilitary groups. However, in the light of their past behaviour, President Uribe has all the reasons to believe that such support is not going to be withdrawn.

Hence, beyond ensuring the viability of the «Democratic Security» policy with impressive flows of financial and material assistance, regardless of the consequences for the civilian population, the United States protect Uribe's administration against eventual sanctions from the community of donors and the international community, at large. The incentive for the present Government to recognise the existence of an armed conflict, secure application of international humanitarian and human rights law, and duly protect victims of forced displacement, as requested by all the human rights organisations and monitoring bodies, is null. Without the necessary political backing, the action of human rights, humanitarian and development assistance organisations is condemned to fail in trying to provide effective protection to civilians and to Internally Displaced Persons.

This is being once again demonstrated by the current demobilisation process negotiated with the paramilitary groups. While various sectors of the international community have voiced fears as to the impunity of demobilized paramilitaries, a number of them being responsible of war crimes and crimes against humanity, the Organisation of American States —contrary to the UN which estimated that the guarantees given by the Government are insufficient— accepted to supervise the process and received financial support from various Governments including Sweden, Ireland and The Netherlands.

This decision is highly criticisable considering that the so-called demobilisation process seems rather meant to recycle members of the paramilitary groups into civil society without ensuring truth and justice for their victims, notably the IDPs despoiled from their lands, and that the paramilitaries do not respect the cease fire and continue to perpetrate numerous breaches of humanitarian law.

In lending legitimacy to the actions led by a Government who seems little concerned by the well-being of its population, donor Governments and Member States of international organisations not only seriously impede the efforts done by human rights, humanitarian and development organisations to bring some relief and uphold the rights of the displaced and endangered populations, but also deprive these efforts from their essential moral and legal groundings. International agencies are not mandated for and should abstain from ensuring the sustainability of policies widely detrimental to the basic rights of the population and the uprooted by providing remedies which —though insufficient— avert strong public discontent and political troubles for the Government.

<sup>251</sup> *El Tiempo*, «En un año, cambió el tono de 34 países hacia Colombia», Bogotá, 5 February 2005.

<sup>252</sup> Cartagena Declaration, Cartagena de Indias, 3 and 4 February 2005, available at <http://www.embajada-colombia.de/paginas/cooperacion/>

CARTAGENA%20DECLARATION%20(english-%20unoficial%20translation).doc.

## Conclusions

Deeply rooted in the conflict over land and power affecting Colombia for more than four decades, forced displacement is the clearest manifestation of the protection needs of the civilian population. Civilians are attacked either directly or indirectly; either because they live in cross-fire zones or because they constitute an obstacle to the realisation of the strategic goals of the armed actors and their powerful allies, be they large landowners or drug traffickers.

Displacement is the first of a long series of human rights violations endured by those forced from their homes by violence. As indicated, forty percent of the uprooted ultimately joins the ranks of the urban poor in shantytowns located at the periphery of Colombia's major cities, where they remain unable to exercise their rights to health, food, education, housing, identity before the law and so forth. They are additionally increasingly exposed to the insecurity arising from the common delinquency and the progressive urbanisation of the conflict. Due to a persistence, or intensification, of the conflict in rural areas and an absence of resettlement opportunities, the displaced are compelled to accept such miserable living conditions.

Ironically, internally displaced persons enjoy in Colombia the widest legal protection in the world. The flawed implementation of the provisions protecting the rights of the displaced population results less from the inability of the State to comply with its international and domestic obligations than from its unwillingness to consider protection of civilians and IDPs as a priority. This has become evident since President Uribe took office. Devised to restore State's control over territories held by the organised armed actors, its «Democratic Security Policy», grounded in the denial of the existence of an internal armed conflict, seriously undermines the protection of the civilian population, contributes to aliment continuous flows of IDPs and has proved extremely harmful to the security of the uprooted. In addition, recent reforms and budget restrictions have, in the first place, affected existing institutions and mechanisms for the protection of the displaced population.

Alerted by the impending displacement crisis, now the second largest worldwide, international humanitarian and development agencies have progressively concerned themselves with the problem. In rupture with past practices, international organ-

isations and NGOs, beyond protection-mandated organisations, have progressively acknowledged the sore protection needs of IDPs. Culminating in the adoption of a rights-based strategic framework for assistance to the displaced by the UN Country Team in 2002 —the Humanitarian Action Plan— this tendency has led international agencies to emphasise State's primary responsibility to assist and protect internally displaced persons rather than attempt to palliate its passivity.

As illustrated through our broad review of the activities of international agencies in favour of IDP protection, the latter have until now privileged activities pertaining to advocacy for the rights of the displaced and to «capacity-building» targeted at State institutions, civil society organisations and IDP organisations in order to promote better implementation of the existing legal framework. These strategies have unfortunately failed to guarantee better displacement prevention, emergency assistance and socio-economic stabilisation and reintegration opportunities to the uprooted.

On the one hand, insufficient budget allocations and measures adopted by the two last Colombian Governments, especially by the current Administration, have continuously undermined the efforts made by the international community. On the other hand, calls and recommendations in favour of respect, protection and fulfilment of international humanitarian and human rights law standards remained in wide majority unheeded.

As evidenced in our previous developments, such inefficiency of international undertakings on behalf of the displaced population is only partially attributable to field based agencies. Admittedly, actions of the international community in the field of protection are impeded by insufficient strategising of protection activities, in particular as far as non protection-mandated agencies are concerned. Humanitarian and development organisations have indeed largely limited their protection efforts to so-called «protection mainstreaming», useful in order to duly consider the impact of their activities on the enjoyment of human rights, but incapable of replacing adequate planning and strategising as well as activities exclusively aimed at ensuring the protection of civilians at-risk of displacement and IDPs.

Staff restrictions and concentration in certain areas also limit the extent to which international agencies guarantee the physical safety of communities at-risk, while international presence in



areas where government forces do not have access or are unwilling to provide protection is crucial. Additionally, international actors largely failed to adequately address some of the specific features of internal displacement in Colombia such as its mainly individual or unfamiliar character and its long lasting effects on the Colombian social fabric. The lack of funds in support of the general activities of international agencies in favour of IDPs and the reluctance of donors to finance protection related projects, such as those grouped under the heading «Protection/Human Rights/Rule of Law» in the Humanitarian Action Plan, explain to a great extent these limitations.

Another factor limiting the impact of dissemination, advocacy and capacity-building initiatives of international agencies in favour of IDPs and, more generally, of the civilian population, is the lack of incentive for combatants and the State to respect and ensure respect for humanitarian and human rights law standards. Given the climate of impunity prevailing in Colombia, indeed, members of the guerrilla groups, and, a fortiori, paramilitaries and members of the armed forces fear little the consequences of committing war crimes. Considering, in addition, the reservation Colombia made to the Statute of the International Criminal Court and the current peace process engaged with the paramilitaries, which ensures almost total impunity to the latter for the crimes committed in the course of hostilities, the perspectives of behavioural changes on the part of the combatants are meagre. At the other end of the spectrum, the weakness of existing international mechanisms to secure State's compliance with international humanitarian and human rights law and the absence of international enforcement mechanism seriously reduce the impact of monitoring, reporting and advocacy activities of international organisations such as the UN and the OAS.

Finally, and above all, the failure of advocacy efforts and the persistent unwillingness of the Colombian Government to secure implementation of the rights of IDPs and protect the civilian population are largely explained, as we argued in the final section, by the negligible political weight of these issues. While undeniably alarming, the displacement crisis does not constitute a burning item on the Government's political agenda. Both at national and international level the humanitarian situation in Colombia and the phenomenon of forced displacement lack considerably visibility, allowing thus the Government to neglect its obligations to prevent displacement and protect IDPs. Worst, to the exception of the High Commissioner for Human Rights and its repre-

sentative in Bogotá, field-based senior officials of the United Nations, UN headquarters' officials and donor Governments have attempted to de-politicise the issue of displacement, limiting their advocacy undertakings to questions relating to humanitarian access, respect and implementation of the Guiding Principles on Internal Displacement and impunity for war crimes. They consciously avoid approaching what they deem to be politically sensitive issues and, in particular, to oppose overtly Uribe's Administration's counter-terrorism rhetoric and policy, while the latter bear harsh consequences for the civilian population and the displaced.

If related for field-based agencies to a fear of reduced access to threatened populations or expulsion from the country, such an over-caution on the part of UN headquarters and donors has more to do with the almost unconditional financial and political support provided by the United States to the Government of Alvaro Uribe and its policies. This is highly regrettable insofar as headquarters' support is essential to any advocacy effort. Moreover, financial pressure and incentives on the part of the donor community, in particular ECHO and USAID, would be undoubtedly more successful than the dozens of recommendations issued by the High Commissioner for Human Rights in order to prompt sustainable policy changes.

This evidences how in Colombia the classical dichotomy between protection and assistance transforms into a dichotomy between different models and levels of advocacy. What is needed is indeed high profile and assertive advocacy. Advocacy has to move from the humanitarian arena to political and diplomatic circles.

The ambiguity of the discourses of international agencies and donor governments towards the Administration in place in Colombia puts field-based agencies in a difficult position. While disengagement from Colombia is not officially considered, contradictions between the terms of their mandates and the activities they are able to undertake confront international agencies with a serious dilemma. They might choose to persist in collaborating with a Government who is obviously unprepared to comply with its international obligations towards its population, including the displaced, and thereby become accomplice of its passivity, or prefer to stop collaborating and withdraw partially their services, abandoning thus civilians and displaced in the hands of the warring parties, without assistance beyond a minimum level.

In our view, in the absence of any reaction from headquarters and of effective pressure exerted by donor governments, international agencies—in particular protection mandated agencies cooperating widely with the Government such as UNHCR and OHCHR—should speak up and maybe reconsider the nature of their involvement in Colombia. At variance with their mandates and the fundamental goals of international assistance and cooperation, they are for example prohibited from establishing contacts with non-state actors or forced to accompany or support returns of «peace communities» to unsafe areas due to the absence of opportunities for socio-economic stabilisation and reintegration. Despite this, they continue to cooperate with the Government. In the light of the most recent developments, the situation appears hardly sustainable.

In June 2005, President Uribe sent guidelines to foreign ambassadors, representatives of international agencies and cooperation agencies in Colombia enjoining them to refrain from using terms such as «armed conflict», «non state actors», «civil protection», «peace communities», «peace territories» or «humanitarian space», judged ambiguous and inappropriate. In addition, international agencies are prohibited to «undertake so-called “humanitarian activities” implying to establish contacts with organised armed groups». According to domestic observers, after the non replacement of James Lemoyne to the post of UN Secretary General’s representative in Colombia in 2005, this circular is the preamble to the exit of other agencies, among which primarily UNHCR, OHCHR and OCHA, three agencies particularly concerned with protection of internally displaced persons.

The months following the completion of the present research confirmed these assumptions. IOM announced in October 2005

that it would, in partnership with the Pan American Development Foundation, provide assistance to Internally Displaced Persons and other vulnerable groups in Colombia for the next five years. This decision, motivated by the allocation of a 100 million dollars grant from the United States Agency for International Development, is likely to coincide with the progressive disengagement of UNHCR as the refugee agency did not receive the necessary funds to implement its programmes in favour of IDPs. Unfortunately, IOM does not have the same experience in IDP protection and cannot be expected to take principled stances regarding the Government’s policies.

### Annex: Newly displaced people in Colombia yearly

Year	CODHES	GoC SUR
1985-94	720,000	No info-94: 4786
1995	89,000	247
1996	181,000	2,570
1997	257,000	11,099
1998	308,000	34,460
1999	288,000	29,139
2000	317,375	329,981
2001	341,925	373,663
2002	412,553	422,957
2003	207,607	219,431
2004	287,581	145,995
2005	252,801	106,000
<b>Total Cumulated</b>	<b>3,650,041</b>	<b>1,700,743</b>

Sources: Norwegian Refugee Council/Global IDP Project, Global IDP Database, Profile on Internal Displacement: Colombia, as of October 2005.

Notes: Table based on estimations realised by the Colombian NGO *Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento* (CODHES) and the Government of Colombia through the official Single Registration System (GoC SUR).

## Bibliography (selection)

NOTES: All the internet address mentioned have been last visited between the 15 June 2005 to the 15 July 2005.

### 1. National legislation, judicial decisions and official documents

Constitutional Court of Colombia, Sala Tercera de Revisión, Sentencia N.º T-025 de 2004, 22 January 2004.

Constitutional Court of Colombia, Sala Tercera de Revisión, Sentencia N.º T-327, 26 March 2001.

Constitutional Court of Colombia, Sentencia C-225, 18 May 1995.

Constitutional Court of Colombia, Sentencia SU-1150/2000, August 2000.

Republic of Colombia, Registro Único de Población Desplazada por la Violencia Acumulado Hogares y personas Incluidos por Departamentos como Receptor y Expulsor hasta el 15 de Diciembre del 2003, Desplazamientos Masivos e Individuales, Bogotá, 15 December 2003.

Republic of Colombia, CONPES 3057, Plan de acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado, 10 November 1999.

Republic of Colombia, Decreto N.º 173 por el cual se adopta el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, 26 January 1998.

Republic of Colombia, Decreto N.º 250 por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones, 7 February 2005.

Republic of Colombia, Decreto N.º 2569 por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997 y se dictan otras disposiciones, 12 December 2000.

Republic of Colombia, Directiva Presidencial N.º 6, 28 November 2001.

Republic of Colombia, Law 48 of 1958 «Por la cual se adoptan como legislación permanente algunos decretos legislativos, se otorgan facultades al Presidente de la República y a las asambleas, y se introducen reformas al Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones».

Republic of Colombia, Ley 589, July 2000.

Republic of Colombia, Ley N.º 387 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, 18 July 1997.

Republic of Colombia, Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, 11 April 2005, DDH No.18296.

Republic of Colombia, Ley 975 - Ley de Justicia y Paz, 25 July 2005.

Republic of Colombia, Decreto 460 por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 975 de 2005, 30 December 2005.

### 2. Reports of human rights monitoring bodies

Inter-American Commission of Human Rights, *Report on the Demobilisation Process in Colombia*, 13 December 2004, OAS/Ser/L.V/II 120.

Inter-American Commission on Human Rights, *Third Report on the Situation of Human Rights in Colombia*, 1999.

Inter-American Court of Human Rights, «19 Merchants» Case, Judgment of 5 July 2004, Series C No. 109.

United Nations Commission on Human Rights, *Report by the High Commissioner for Human Rights on the human rights situation in Colombia*, «Organization of Work», E/CN.4/1998/16, 9 March 1998.

United Nations Commission on Human Rights, *Report of the High Commissioner for Human Rights on the human rights situation in Colombia*, E/CN.4/2003/13, 24 February 2003.

United Nations Commission on Human Rights, *Report of the High Commissioner for Human Rights on the situation of human rights in Colombia*, E/CN.4/2005/10, 28 February 2005.

United Nations Commission on Human Rights, *Report of the Representative of the Secretary-General on internally displaced persons, Profiles in displacement: follow-up mission to Colombia*, E/CN.4/2000/83/Add.1, 11 January 2000.

United Nations Commission on Human Rights, *Report of the Representative of the Secretary-General on Internally Displaced Persons*, 3 October 1994, E/CN.4/1995/50/Add.1.

United Nations Commission on Human Rights, *Report of the Representative of the Secretary-General on Internally Displaced Persons*, 16 November 1999, E/CN.4/2000/83/Add.2.

United Nations Commission on Human Rights, *Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences*, Ms. Radhika Coomaraswamy, E/CN.4/2002/83/Add. 3, 11 March 2002.

United Nations Commission on Human Rights, *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people*, Mr. Rodolfo Stavenhagen, Addendum: Mission to Colombia, E/CN.4/2005/88/Add.2, 10 November 2004.

United Nations Commission on Human Rights, *Report of High Commissioner for Human Rights on the human rights situation in Colombia*, «Organization of Work», E/CN.4/2001/15, 8 February 2001.

### 3. Books, articles and academic papers

Caverzasio, Sylvie, *Strengthening Protection in War - A Search for Professional Standards*, Geneva, ICRC, 2001.

Cohen, Roberta and Deng, Francis Mading, *Masses in Flight: The Global Crisis of Internal Displacement*, Brookings Institution Press, Washington D.C., 1998.

Cohen, Roberta and Sanchez-Garzoli, Gimena, *Internal Displacement in the Americas: Some Distinctive Features*, Occasional Paper, the Brookings Institution, Washington D.C., May 2001.

Colombian Commission of Jurists, *A Growing Absence of Guarantees - Situation of Human Rights and Humanitarian Law in Colombia, 1997-2003*, Bogotá, Opciones Gráficas Editores, 2003.

Colombian Commission of Jurists, *Colombia: Socavando el Estado de Derecho y Consolidando la Impunidad*, Geneva, September 2005.

- Darcy, James, *Human Rights and Humanitarian Action: a Review of the Issues, background paper delivered at a workshop convened by the IASC Sub-Working Group, co-hosted by UNICEF, the UNHCHR and ICVA*, Geneva, April 2004.
- De Currea-Lugo, Víctor, «Posibilidades y dificultades del derecho internacional humanitario en el caso colombiano», in Jose Luis Rodriguez-Villasante, *Derecho Internacional Humanitario*, Madrid, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2002, pp. 473-500.
- De Currea-Lugo, Víctor, «Protecting the health sector in Colombia: A step to make the conflict less cruel», *International Review of the Red Cross*, num. 844, Geneva, December 2001, pp. 1111-1126.
- De Currea-Lugo, Víctor, «Un Intento Para Explicar la Violencia en Colombia: ¿Y Si No Somos Nación?», *América Latina Hoy*, number 23, December 1999, pp. 17-27.
- De Currea-Lugo, Víctor, *Como Hacer Advocacy y No Morir en el Intento (una mirada desde las ONG humanitarias)*, 2003, on file with the author.
- Deng, Francis Mading, «The Global Challenge of Internal Displacement», *Journal of Law and Policy*, vol. 5, 2001, pp. 141-155.
- Fagen, Patricia W., Fernandez Juan, Amelia, Stepputat, Finn and Vidal Lopez, Roberto, *Internal Displacement In Colombia: National and International Responses*, Working Paper 03.6, 2003, Copenhagen, IIS/GI. Kongevej Working Papers.
- Frohardt, Mark, Paul, Diane and Minear, Larry, *Protecting Human Rights: The Challenge to Humanitarian Organizations*, 1999, the Thomas J. and Watson Jr. Institute for International Studies, Occasional Paper series, Providence.
- Geissler, Nils, «The International Protection of Internally Displaced Persons», in *International Journal of Refugee Law*, vol. 11, 1999, pp. 451-478.
- González Bustelo, Mabel, *Desterrados. Forced Displacement in Colombia*, Cuadernos para el debate No 12, MSF-Spain, Madrid, December 2001.
- Inter Agency Standing Committee, *Growing the Sheltering Tree: Protecting Human Rights Through Humanitarian Action*, Geneva, UNICEF, 2002.
- International Committee of the Red Cross, *Act of the Fourth Workshop on Protection for Human Rights and Humanitarian Organisations, The Challenges of Complementarity, 16-18 February 2000*, ICRC, Geneva, 2000.
- Kirk, Robin, «Colombia and the “War” on Terror: Rhetoric and Reality», *The World Today*, March 2004.
- Korn, David A., *Exodus within borders: An Introduction to the Crisis of Internal Displacement*, Washington D.C., Brookings Institution Press, 1999.
- Leon-Gomez Pizarro, Eduardo, «Los orígenes del movimiento armado comunista en Colombia: 1949-1966», *Análisis Político*, núm. 7, Bogotá, 1989, pp. 7-31.
- Obregón, Liliana and Stavropoulou, Maria, In Search of Hope: «The Plight of Displaced Colombians», in Roberta and Francis Deng (eds.), *The Forsaken People - Case Studies of the Internally Displaced*, Washington, D.C, Brookings Institution Press, 1998, p. 420-433.
- Paul, Diane, Bagshaw, Simon, *Protect or Neglect? Toward a More Effective United Nations Approach to the Protection of Internally Displaced Persons*, the Brookings-SAIS Project on Internal Displacement and the UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs Inter-Agency Internal Displacement Division, Washington D.C., November 2004.
- Prunera, Frédérique, «Personnes déplacées en Colombie et personnes d'origine colombienne cherchant refuge dans les pays voisins», *Revue Internationale de la Croix Rouge*, vol. 83, No. 843, 2001, pp. 763-780.
- Spindler, William, «Indigenous Colombians: “We are here today and tomorrow we disappear”», *Refugees Magazine*, Issue 132, UNHCR, 1 September 2003.
- United Nations, *Thematic Group on Internal Displacement, Humanitarian Action Plan 2002-2003*, November 2003, Bogotá.
- Valencia Villa, Hernando, *La justicia de las armas. Una crítica normativa de la guerra metodológica en Colombia*, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1993.

#### 4. Policy documents of international agencies

- European Commission, Humanitarian Aid Committee, Humanitarian Aid for Internally Displaced People, Refugees and Other Vulnerable Groups in Colombia and Neighbouring Countries. Global Plan 2005, Directorate for Humanitarian Aid - ECHO, February 2005, ECHO/SM/BUD/2005/0100.
- IASC, Protection of Internally Displaced Persons, Inter-Agency Standing Committee Policy Paper Series, No.2, New York, United Nations (2000) 2, para. 2.
- ICRC, Annual Report 2003: Colombia, Latin America & Caribbean, Geneva, June 2004.
- ICRC, WFP, Identifying food and non-food needs of the internally displaced - A joint survey of internally displaced populations in Colombia, Bogotá, 27 December 2004.
- International Committee of the Red Cross, Informe de Actividades 2004, Bogotá, 2005. No.2, New York, United Nations (2000) 2.
- Merx, Joseph, Francisco, Esmeralda, Evaluation of UNHCR's programme for internally displaced persons in Colombia, May 2003, UNHCR, Bogotá.
- Pan-American Health Organization, PAHO and other institutions promote partnerships in favor of the vulnerable population of Soacha, Colombia, Bogotá, 10 December 2004.
- UN Country Team in Colombia, Plan de Acción Humanitaria, 2005 Colombia, 31 December 2004, Bogotá.
- UN Country Team in Colombia, UN Humanitarian Situation Room - Colombia Report Sept. 2003, Bogotá, 30 September 2003.
- UN Country Team in Colombia, UN Humanitarian Situation Room - Colombia Report Feb 2005, Bogotá, 28 February 2005.
- United Nations High Commissioner for Refugees, Balance de la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento in-

- terno forzado en Colombia, agosto 2002 - agosto 2004, Bogotá, December 2004.
- United Nations High Commissioner for Refugees, Balance de la política de atención al desplazamiento interno forzado en Colombia 1999-2002, Bogotá, October 2002.
- United Nations Inter-Agency Standing Committee, CAP Sub Working Group, Decision Matrix for when to have a CAP or a CHAP, 30 July 2002, available at <http://www.who.int/entity/hac/techguidance/tools/CAP%20decision%20matrix.pdf>.
- United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, Update of the Humanitarian Action Plan 2002-2003 for Colombia: Summary, Bogotá, 3 June 2003.
- United Nations Office of Coordination of Humanitarian Affairs, Financial Tracking Service, Colombia (HAP) 2003, Total Contributions per Donor, 22 May 2005, available at <http://www.reliefweb.int/fts>
- United Nations Office of Coordination of Humanitarian Affairs, Financial Tracking Service, Colombia (HAP) 2003, List of Projects (grouped by sector) with funding status of each, 22 May 2005, available at <http://www.reliefweb.int/fts>
- United Nations Secretary General, Report of the Secretary General to the Security Council on the protection of civilians in armed conflict, UN doc. S/2002/1300 (2002), para. 19.
- United Nations, Analytical report of the Secretary General on internally displaced persons, UN doc. E/CN.4/1992/23, 1992.
- United Nations, Thematic Group on Internal Displacement, Humanitarian Action Plan 2002-2003, November 2002, Bogotá.
- WHO, PAHO, Salud y desplazamiento en Colombia, Bogotá, 7 April 2005.
- World Bank, Colombia: Protection of Patrimonial Assets of Internally Displaced Population Project, Washington D.C., November 2004.
- World Food Programme (WFP), Protracted Relief and Recovery Operation in Colombia 6139.00, Assistance to Persons Displaced by Violence in Colombia, WFP/EB.3/99/7-B/3, Rome, 8 September 1999.
- World Food Programme, Protracted Relief and Recovery Operation in Colombia 6139.00, Assistance to Persons Displaced by Violence in Colombia, WFP/EB.3/99/7-B/3, Rome, 8 September 1999.
- World Food Programme, Vulnerabilidad a la Inseguridad Alimentaria de la Población Desplazada por la Violencia en Colombia, Bogotá, 16 June 2003.
- Asamblea Permanente de la Sociedad Civil por la Paz *et al.*, 59th session of the Commission on Human Rights, Written statement, Colombia, Item 3, 31 December 2002.
- Colombian Commission of Jurists, «Stop being the lover and become the wife» - The law of impunity is the engagement ring for the institutionalization of paramilitarism, Bulletin number 7, Bogotá, 1 July 2004.
- Colombian Commission of Jurists, Aplicación de los Principios Rectores en Colombia: no se puede aplazar más el respeto por la dignidad humana, Seminario Regional sobre desplazamiento interno en las Américas, México D.F., 18-20 February 2004, p. 11.
- Colombian Commission of Jurists, Seguimiento al cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional, Análisis de las acciones gubernamentales adoptadas para la prevención del desplazamiento forzado y la protección del derecho a la vida y a la integridad personal de las personas desplazadas, Bogotá, 4 September 2004.
- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, «Colombia puede convertirse en la crisis humanitaria más grave del mundo», 10 June 2003.
- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, Against whom is this war?, Bulletin Number 43, Bogotá, 18 November 2002.
- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, Colombia, Estados Unidos y los Países Vecinos Frente al Desplazamiento Forzado. ¿Asunto militar o humanitario?, Bulletin No 55, Bogotá, December 2004.
- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, Conflicto armado y crisis humanitaria sostenida, Desplazados en el Limbo, Bulletin Number 56, Bogotá, February 2005.
- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, Desplazamiento Interno Forzado in Colombia: el Falso Debate de las Cifras, Bogotá, 2005.
- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, El desplazamiento no solo es un problema de cifras, Breves, 7 April 2004.
- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, Extraños, Nomadas y Confinados, Bulletin Number 46, endnote 1, March 2004.
- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, Grafico de Comportamiento del Desplazamiento por año, 1985 - 1r. Trimestre 2005, available at [http://www.codhes.org.co/cifra/GraficoTendencias1985\\_2005.jpg](http://www.codhes.org.co/cifra/GraficoTendencias1985_2005.jpg).
- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, La crisis de derechos humanos, la crisis humanitaria y el desplazamiento forzado en Colombia: situación y recomendaciones, Bogotá, 10 June 2003.
- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, La Tierra Para el que se la Quitaron, Perfil No 75, 2 February 2005.
- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, Bogotá, 10 March 2005.
- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, The «Patriot Plan», Bulletin No 50, Bogotá, 31 August 2004.

##### 5. Non governmental organisations' reports and analysis

- Amnesty International, «Scarred bodies, hidden crimes» - Sexual violence against women in the armed conflict, London, 13 October 2004.
- Amnesty International, «UN Commission on Human Rights: The UN's Chief Guardian of Human Rights?», 1 January 2005, available at <http://web.amnesty.org/library/index/engior410012005>.
- Amnesty International, Colombia: International community must demand action on human rights, February 2005, available at <http://www.reliefweb.int/rw/RWB.NSF/db900SID/MHII-6975GR?OpenDocument&rc=2&emid=ACOS-635NUU>.

- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, To What Extent do Anti-Narcotics Fumigations Affect Indigenous and Afro-Colombian Communities in Colombia?, Informe No 49, Bogotá, June 2004.
- Fundación Menonita Colombiana para el Desarrollo, El derecho a un retorno con garantías - Análisis y evaluación de la política pública, 20 August 2003, Bogotá.
- Human Rights Watch, «You'll learn not to cry.» Child Combatants in Colombia, New York, Washington, London, Brussels, September 2003.
- Human Rights Watch, Human Rights Watch's World report 2001, Washington D.C., 2002.
- Human Rights Watch, World Report 2005, Human Rights Overview- Colombia, January 2005, available at <http://hrw.org/english/docs/2005/01/13/colomb9847.htm>.
- International Crisis Group, Colombia's humanitarian crisis, Latin America report No 4, Bogotá/Brussels 9 July 2003.
- International Crisis Group, President Uribe's democratic security policy, Latin America Report No 6, Bogotá/Brussels, 13 November 2003.
- International Crisis Group, War and Drugs in Colombia, January 2005, Latin America Report No. 11, Brussels.
- Marie Stopes International, Women's Commission for Refugee Women and Children, etc..., Displaced and Desperate: Assessment of Reproductive Health for Colombia's Internally Displaced Persons, Bogotá, 28 February 2003.
- Project Counselling Service, Deteriorating Relations Between President Uribe and Colombian NGOs, Colombia Brief, Bogotá, 26 September 2003.
- Project Counselling Service, Deteriorating Bogotá: displacement and war in urban centres, Bogotá, 31 December 2002.
- Project Counselling Service, Colombia Regional Report: Magdalena Medio, impact of aerial fumigation in South Bolivar, Bogotá, 28 August 2003.
- Project Counselling Service, Deteriorating Bogotá: displacement and war in urban centers, Bogotá, 31 December 2002.
- Project Counselling Service, Going home - returning internally displaced people to the Catatumbo war zone?, Bogotá, 17 March 2003.
- Refugee International, «Colombia: Rural Peace Communities Under Renewed Threat From the Armed Actors», RI Bulletin, Washington D.C., 26 April 2005.

# La afectación de la vida cotidiana por procesos de violencia política

## Una reflexión sobre el caso colombiano

Manuel Ernesto Salamanca\*

En la característica condición poligonal de un conflicto armado como el de Colombia<sup>1</sup> resulta necesario entender la manera como la vida cotidiana de las personas no implicadas en la confrontación se ve afectada. Esto, porque existe un trasfondo ético en la comprensión de la forma como un conflicto con recurso a las armas puede llegar a convertirse en un elemento disfuncional dentro de un sistema nacional, no sólo en los obvios términos del desarrollo de una sociedad, política y económicamente, sino también en una presencia (y como tal en una permanencia) en el devenir cotidiano de muchos civiles no directamente implicados en la disputa.

La clave de este trabajo, de ninguna manera pacifista, discute precisamente lo que ese grado de implicación en la confrontación quiere decir. Y lo hará polemizando en la posible doble dirección de dicha implicación: por un lado, es posible ver a las poblaciones civiles como *participantes* directas o indirectas, voluntarias u obligadas, de los procesos de conflictos armados; por el otro, es posible apreciarlas como *víctimas* de dichos procesos en tanto se convierten en objetivos del accionar estratégico (político y militar) de los grupos armados.

---

\* Doctor en sociología y ciencias políticas, Universidad de Deusto. Profesor-Investigador, Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia. Investigador posdoctoral invitado Marie Curie, Departamento de Investigación sobre Paz y Conflictos, Universidad de Uppsala, Suecia.

<sup>1</sup> Se usa aquí el término poligonal en la acepción reciente de Garzón *et al.*, en un informe sobre la dinámica de la confrontación armada en el departamento de Cundinamarca, Colombia. Dentro de este ente administrativo geográfico se encuentra la ciudad capital del país, Bogotá. El informe mencionado dice específicamente: «Muchos de los análisis producidos sobre la confrontación armada colombiana tienden a ignorar el carácter po-

A partir de lo anterior varias son las cuestiones que asaltan y que pueden, inclusive, llegar a convertirse en temas de investigación:

1. El tema de la *violencia cultural*, en tanto un proceso de *militarización de las sociedades* pueda desarrollarse como resultado de la dinámica de la confrontación. Este trabajo discutirá tanto la aceptación de la violencia como forma o manifestación de la cultura, así como lo que supone que una sociedad pueda militarizarse.
2. El tema de cómo las racionalidades coexistentes de actores armados y civiles produce un orden social y de justicia de ocasión que supone procesos de adaptaciones a entornos que, afectados por la violencia, dejan de ser lo que han sido y se convierten en nuevos, determinados tanto por la dinámica de la confrontación, como por sus efectos sobre la vida cotidiana de las personas.
3. El tema de la implicación de civiles como parte de una confrontación armada, en tanto dicha implicación obedezca a tomas de decisiones, propias y ajenas, que se pasean

ligonal de las confrontaciones armadas internas. En este sentido asumen a las organizaciones irregulares como bandos delimitados con comandancias, frentes, escuadras y combatientes identificables y muy a menudo obvian el papel que juegan las poblaciones en la disputa territorial. En el país, el desarrollo de la confrontación armada se ha compenetrado de tal manera en las dinámicas sociales que es difícil estudiarlo sin tener en cuenta lo que sucede al interior de la comunidad». Ver: Vicepresidencia de la República de Colombia - Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH, *dinámica reciente de la confrontación armada en Cundinamarca*, Vicepresidencia de la República, USAID, Bogotá, 2005, p. 35.

en los sinuosos y confusos caminos de lo racional y lo no racional. Este trabajo tratará de contribuir con las bases de comprensión sobre dichas racionalidades haciendo referencias constates al caso de la confrontación armada colombiana a manera de ejemplo.

### Las largas y anchas formas de la violencia: sobre geografías y culturas de la violencia

No es ésta la primera oportunidad en la que el autor de este trabajo recurre a la dimensión temporal de la violencia para explicar que los procesos de la misma obedecen a una secuencia relacional de hechos. Ya en 2005, sugería cómo «[a] parecer la *violencia* simplemente *sucede*<sup>2</sup>. Esta sentencia indica, de manera simple, que la violencia es un suceso en el tiempo, y que como tal el entorno en que ocurre la violencia tiene un antes, un durante y un después de ella. Parece cierto, entonces, que las cosas son de una forma antes de la violencia y que, definitivamente, se transforman luego de ella, que durante ella los órdenes existentes se subvierten y que después de ella lo que era no lo sigue siendo. Parece igualmente cierto que una vez la violencia ha ocurrido *no puede no haber ocurrido*. Por lo tanto, es posible identificar dimensiones de ocurrencia de la violencia en perspectivas varias y en aras de construir un marco conceptual:

- Su dimensión temporal, por cuanto la ocurrencia de la violencia implica, de suyo, órdenes de las cosas que cambian en una temporalidad determinada: aquella que delimita la ocurrencia de la violencia.
- Su dimensión política como expresión muy específica de la violencia social determinada por factores diversos que resultan por la naturalezas varias de los intercambios políticos entre grupos de seres humanos.
- Una dimensión específica, que sirve para apreciar los desarrollos de violencias dentro de situaciones de conflictos políticos más o menos violentos o susceptibles de convertirse en violentos<sup>3</sup>.

Este planteamiento ocurre, además, bajo el presupuesto de una definición que el autor ha construido, también en 2005, como operativa:

«Si, operativamente, podemos afirmar que

*la violencia es una variedad dañina, o que puede hacer daño, de la agresividad, que se manifiesta como comportamiento de una persona o de un grupo de personas y con intensidades variadas, que afecta a un entorno y a la víctima o víctimas que en él habitan en grados mayores o menores concordantes con su intensidad y en modalidades más o menos explícitas, y que denota, detrás del hecho que de ella resulta o que la causa, una responsabilidad o cadena de responsabilidades y valoraciones que en algunas ocasiones dependen de prácticas o costumbres de los agentes o las víctimas,*

entonces,

es necesario reconocer que la violencia tiene modalidades, según sus fines, entornos, agentes, víctimas y efectos; y que es el reconocimiento de todo lo anterior lo que permitirá caracterizar *tipos* de violencias<sup>4</sup>.

En clave pacifista, que no es la de este trabajo por cuanto más bien se trata de un escrito *analítico*, se podría partir del presupuesto de la *condición evitable de la violencia*. Si obedece a una decisión, una que conlleva una cadena de responsabilidades, ciertamente la clave ética nos permitiría hablar de la violencia como un fenómeno que se ubica en un lado moralmente evaluable de la realidad. En ninguna otra especie, distinta de los seres humanos, la violencia puede reconocerse tan característica: esto es, la voluntad de *hacer daño*, daño intra-específico, propia de la condición de humanidad. Las preguntas en el abordaje de la cuestión, esto es descubrir los *motivos y/o móviles* que detonan el comportamiento violento, son variadas y están servidas en toda discusión que se aproxime al tema de la violencia.

La violencia, pues, se puede estudiar como *comportamiento* que ocurre en el desarrollo de la *agresividad*. Así, se debería reconocer que agresividad y violencia no son la misma cosa «...y que no se nace violento aunque sí agresivo... Ciertamente la agresividad es innata en la especie humana, como en cualquier

<sup>2</sup> Thornton, Robert, «The Peculiar Temporality of Violence», *Centre for the Study of Violence and Reconciliation*, 1995, en página web [www.csvr.org.za/pubslst/pubstheo.htm](http://www.csvr.org.za/pubslst/pubstheo.htm). Consulta de abril de 2005. (Mi traducción).

<sup>3</sup> Salamanca, Manuel E., «La violencia representada: bases para la construcción de modelos dinámicos», en *Papel Político* no. 17, 2005, Bo-

gotá, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana, 2005, pp. 33-65.

<sup>4</sup> Salamanca, M., y Castillo, D., *Complejidad y conflicto armado*, Fundación Seguridad Democrática, Bogotá, 2005, pp. 22-23.



otra especie animal. La agresividad está al servicio de la eficacia biológica: incrementa las posibilidades de vivir y dejar prole fértil»<sup>5</sup>. Con todo, el autor reconoce que «... la agresividad innata no opera en el ser humano aisladamente, sino en interacción con mecanismos biológicos de expresión y conocimiento de emociones. El resultado es un sano equilibrio natural que impide que la agresividad sea un riesgo para la propia especie. Obviamente hay casos en que dicho equilibrio está alterado por causas naturales tales como problemas degenerativos que afectan la amígdala [descrita por el autor como un órgano del cerebro que actúa como unidad central de mando de la que emanan las órdenes para que se emitan respuestas de control de la violencia de diverso estilo: somática, autónoma, hormonal y cortical]... Son casos patológicos... Lo natural es el equilibrio»<sup>6</sup>. Todo ello, luego de asumir que lo natural pareciera ser la existencia de dichos mecanismos de control biológico: de lo contrario, simplemente, la humanidad no habría llegado hasta hoy.

Esa naturalidad del control de la agresividad parece, sin embargo, no ser suficiente si se piensa en las ocurrencias de violencia del mundo contemporáneo. Por ello, además de describir los controles del cuerpo a las actitudes agresivas, y por tanto identificar los desórdenes que llevan a las personas a portarse de forma agresiva dentro de una determinada lógica patológica, las raíces de la violencia deben indagarse en fenómenos y condiciones de diversas naturalezas.

Ciertamente se pueden producir fallos en los sistemas cerebrales de control de la agresividad, de manera que la lógica del control se quiebre y un individuo actúe de forma violenta por fuera de los mecanismos esperados por la fisiología. Pero la ceguera que producen esos fallos (frente a las víctimas del posible acto violento que son, al final, el verdadero límite de la acción agresiva) puede ser superada por otra ceguera más fuerte basada en razones de peso específico mayor: en efecto, determinadas como son los seres humanos por sus entornos y sus tiempos, son capaces de «... atacar sin “ver” a la víctima»<sup>7</sup>, es decir, de infringir daño motivado por factores ideológicos, por ejemplo.

Es entonces cuando se produce, entre el individuo que realiza un acto violento y quien lo sufre, una *mediación*. Mediación en

este caso quiere decir un cúmulo de factores, algunos determinantes, otros acompañantes y otros resultantes, del *acto agresivo* que se percibe ahora como *hecho violento* y que otorgan una forma específica al hecho violento mismo permitiendo su *clasi-ficación*. Las mediaciones, en el tema que nos ocupa, son una suma de condiciones, relacionadas con tiempos y con lugares, de las que se puede inferir una serie de características gracias a las cuales se logra *describir* un hecho de violencia de manera más o menos precisa, identificar sus causas, sus proyecciones y determinar las condiciones del entorno dentro del que ocurre.

La violencia en general y las violencias *ocurren*. Pero dicha ocurrencia está ligada a factores determinantes que van desde la identificación de actores o agentes de la violencia, así como de víctimas de la agencia, a la delimitación *espacial* de los hechos violentos. Sin importar los *tipos* de violencia de los que estemos hablando, por ahora, es necesario afirmar que *la violencia no ocurre, ni puede ocurrir, en ninguna parte*. La manifestación de un hecho violento requiere de un *topos*, de un sitio. *El no lugar* no es una posibilidad de la violencia.

Si se piensa, por ejemplo, en lo que se ha definido como violencia intrafamiliar, se nota claramente que dicha definición está ligada a factores de relaciones humanas identificables sólo dentro de una geografía física y humana que indica dónde, cuándo y cómo ocurre un determinado hecho violento en el ámbito de una familia o de las familias. Más allá de la especulación *topográfica* es importante reconocer que sin el referente del espacio al que recurre la caracterización de una violencia como *intrafamiliar* no sería posible pensar en ella. Las relaciones violentas al interior del *espacio familia* tienen que ver, a su vez, con el *espacio casa* o con el *espacio hogar* (violentados), por no mencionar los espacios delimitados por las cuestiones de *género* implicadas en las diversas dinámicas que conllevan una particular interpretación del binomio agresor(a)/víctima<sup>8</sup>.

La violencia, pues, además de ocurrir, consta de un lugar y no puede ser sin él, en una relación de determinación mutua: así como la violencia requiere de un *topos* para poder ser leída, el hecho violento determina de manera definitiva al lugar en el que ocurre. Las cosas no serán igual que antes de la violencia y

<sup>5</sup> Sanmartín, José, «Las raíces de la violencia», en *Débats* No. 70-71, 2000, pp. 8-25.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

<sup>8</sup> Ver, por ejemplo, Fisas Vincenç, (Ed.), *El sexo de la violencia- Género y cultura de la violencia*, Icaria, Antrazyt, Barcelona, 1998.

luego de ella, sin que importe, en este nivel, la *intensidad* del hecho violento y sin que medie, en este caso, que la violencia ocurra, haya ocurrido o vaya a ocurrir<sup>9</sup>.

Ello solo justifica que se estudie la violencia en su dimensión temporal. Como acto, la violencia tiene momentos que le condicionan, le caracterizan y le siguen. Como característica, la violencia, igualmente, condiciona, caracteriza y tiene consecuencias. Es tal su condición temporal que inclusive se pueden sugerir ciclos de violencia, períodos de mayor o menor violencia, tiempos de violencia y tiempos de paz<sup>10</sup>. Sea como fuere, lo cierto es que la violencia ocurre y ocurre de tal forma que marca sobre todo la diferencia entre un antes y un después de manera inevitable. La pregunta podría plantearse en términos de identificar por qué «la relación entre diferentes adquiere con frecuencia la forma de violencia, [habida cuenta de que] la violencia es lo más turbador de la realidad humana, por su potencia de destrucción y porque tiende a invadir todos los ámbitos»<sup>11</sup>.

Habrà que decir, en aras de la responsabilidad mínima, que la apreciación y la interpretación de los fenómenos de violencia ocurren en un trágico retraso con respecto a la ocurrencia de los hechos violentos. No pocas veces se dice que se vive hacia adelante pero que se interpreta hacia atrás<sup>12</sup>. Afirma Thornton que «... todas las visiones sobre la violencia son retrospectivas... [Si] los recuentos retrospectivos de la violencia aparentan ser claros y decisivos, es porque sólo después del hecho, y nunca antes, podemos conseguir esa claridad. Antes del hecho la violencia es siempre un “riesgo” o una “probabilidad”, pero jamás un hecho que se pueda predecir empíricamente o que se pueda con- finar a un momento, lugar, persona o modo. Esta paradoja es lo

que llamo la peculiar “temporalidad de la violencia”, es decir, que sólo resulta claro que aquello sucedió y sólo, en retrospectiva, que fue verdaderamente violencia. La violencia, entonces, es *estadísticamente probable*, pero fundamentalmente *impredecible* y, por lo tanto, caótica... La peculiaridad de la violencia como hecho social se deriva de su especial temporalidad. La violencia necesariamente disturba todas las secuencias y las continuidades estructurales, causales o narrativas»<sup>13</sup>.

El propio Thornton afirma que la violencia puede considerarse un punto cero de la historia, una idea que resulta similar a lo que Galtung reconoce como el punto *kairos* en la violencia posible dentro de las disputas violentas. Galtung, enfocado en la resolución de conflictos, reconoce que el *kairos* es ese momento en que el tiempo parece detenerse, tanto al inicio de la violencia dentro de las confrontaciones como en el cese de la acción violenta (posiblemente el alto el fuego)<sup>14</sup>. Para él, entre dos puntos *kairos* (el inicio y el fin de las hostilidades), *khronos* transcurre inexorablemente, al ritmo de la violencia ejercida dentro de una determinada confrontación. Ese «mientras tanto» es lo *dinámico* de la violencia, para efectos de este trabajo.

Se reconoce entonces que cualquier ejercicio interpretativo sobre la violencia no puede ir desligado de cuándo ocurre una determinada acción violenta, ni de las diferentes temporalidades que surgen del hecho mismo de la ocurrencia de la violencia. Vista como motor de una situación, en la que se ejerce y aun se justifica por parte de los agentes de la violencia el ejercicio de la misma, es necesario comprender, entonces, que la violencia es instrumento y fin, que determina y es determinada, que acompaña entornos o que se acompaña de ellos, y que resulta

<sup>9</sup> De este modo se acepta como cierto que la violencia no es sólo un hecho medible sino que además es un fenómeno de *posibilidad*. Que la violencia pueda ser, que sea una amenaza, por ejemplo, es en sí una manera de ocurrencia de la violencia, que se debate entre su latencia y su evidencia, discusión que se retomará más adelante y que ha salido tradicionalmente a partir de las reflexiones de los años 60 del profesor noruego Johan Galtung.

<sup>10</sup> No es poco común que se identifique la paz como el antónimo de la violencia y que, a partir de esta definición negativa se hable de una cosa refiriéndose a la otra, en una viceversa que a veces resulta poco clara conceptualmente. Por ahora se ha utilizado esta oposición con mera intención ilustrativa.

<sup>11</sup> Etxebarria, Xabier, *Ética de la diferencia (segunda edición)*, Universidad de Deusto, Bilbao, 2000, p. 139.

<sup>12</sup> De cualquier manera se hace por lo menos indispensable aclarar que el esfuerzo de interpretación llega casi siempre en un tiempo de retraso con respecto a la ocurrencia del hecho de violencia lo que, por supuesto, supone serios inconvenientes metodológicos y de concepto para lo que pueda significar la prevención de la violencia, si ese fuera el cometido de aproximación a la labor interpretativa. Este reconocimiento sobre los precarios resultados inmediatos de razonar sobre la violencia constituye una llamada de atención sobre lo que implica distanciar la práctica y la teoría de los estudios sobre la violencia, y la dificultad que se presenta a quien parece en la obligación de escoger entre pensar o actuar.

<sup>13</sup> Thornton, Robert, *op. cit.* pp. 1-2.

<sup>14</sup> Al respecto, ver Galtung, Johan, *Tras la violencia, 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución - Afrontando los efectos visibles e invisibles de la guerra y la violencia*, Bakeaz - Gernika Gogoratz, Gernika, 1998.

de condiciones a la vez que tiene consecuencias. En suma, si la violencia pudiera resumirse en la dimensión de su temporalidad, lo más claro sería que no se podría desconocer que dentro de sí guarda un universo que, por lo menos, sería posible apreciar como multiforme.

Se asume, entonces, que los hechos no son resultado de factores unívocos, y que son las disonancias lo que caracteriza tanto a las realidades como a las interpretaciones que se hagan de situaciones por lo menos complejas. Pero, por lo pronto, el discurso se centrará en la importancia de leer los *tiempos de la violencia* y, quizás, sus ocurrencias en ciertos tiempos.

Como un ejemplo de lo que se pretende explicar, es interesante mencionar un informe de muy reciente publicación sobre el panorama actual de la violencia en la ciudad de Cali, ciudad capital del departamento del Valle del Cauca, al sur occidental de Colombia. En su planteamiento puede intuirse el curso variado de actos violentos de diverso talante (por oportunas, se han respetado las citas del texto original):

«De acuerdo al informe *El homicidio común en Santiago de Cali. Perfil del año 2004*, elaborado por el Observatorio Social de la Secretaría de Gobierno,<sup>15</sup> desde hace seis años la tasa de homicidio en Santiago de Cali, ha presentado fluctuaciones mínimas entre un año y otro, prueba de esto es que mientras que la tasa en 2002 fue de 89, para 2003 y 2004 fue de 91... [En] el año 2004 el mayor porcentaje lo tuvieron los *homicidios planeados* o del crimen organizado que utiliza a la violencia homicida como parte de su actividad criminal, con 1.379 víctimas, lo que equivale al 65%. Dentro de esta categoría se incluyen las muertes por *venganza y/o ajuste de cuentas*, motivación que origina el 43% de los homicidios (913), los cuales se dirigieron principalmente contra comerciantes (184 casos, lo equivale al 20) y ocurrieron entre jueves y sábado en el 11% de los casos —en comparación con 2003, aumentaron en 14%, al pasar de 798 a 913—. Le siguen los presuntos *atracos*<sup>16</sup>, con el 14%, es decir 303 víctimas —esta cifra presenta un descenso del 9% ya que en 2003 en esta

categoría se presentaron 331 casos—; las presuntas *acciones de pandillas*<sup>17</sup>, con 163 víctimas, 8% de los casos, de los cuales el 85% eran jóvenes, presenta un alza del 75% ya que en 2003 el registro fue de 93 casos. Los denominados *homicidios impulsivos*, que se presentan como la forma en la cual terminan altercados entre los actores involucrados, representan el 8% del total de casos. De estos, el 7% (155) fueron riñas, el 1% por motivos pasionales y 9 víctimas por violencia intrafamiliar. El 26% restante corresponde a los llamados *homicidios misteriosos*, los cuales equivalen a los registros donde no se cuenta con información suficiente para establecer los móviles y las causantes de los homicidios y se consideran como sinónimo de impunidad penal. En los ocho barrios con mayor persistencia de homicidios, el 16% (85) de sus móviles quedó impune en el 2004. Este panorama insinúa una primera cuestión: la violencia es aplicada o por lo menos gestionada por organizaciones —en este caso, criminales—»<sup>18</sup>.

Se menciona aquí un caso típico de *violencia urbana* con variantes diversas en su ejercicio. Por supuesto, los datos que se presentan no corresponden de manera alguna con la violencia propia de una confrontación armada pues, a primera vista, no aparecen como relacionadas con ella. Y es que, efectivamente, los tipos de violencias del ejemplo muestran sólo la naturaleza variada de un tipo de dinámica productora de muertes sin identificar en ella actuaciones de actores involucrados en la confrontación armada. Con una salvedad, eso sí: la cifra general de una tasa de homicidios que ha variado de 89 a 91 muertes por cada 100.000 habitantes en el período 2002-2004 hace plausible, en algún grado, la suposición de que haya algún nivel de relación entre estas muertes y la acción del homicidio político (léase relacionado directa o indirectamente con la confrontación armada).

Ese incierto grado de relación, según el mismo estudio, efectivamente existe cuando vistas como una suerte de «nueva insurgencia urbana», adaptando un término de Manwaring<sup>19</sup> de perspectiva meramente estratégica, se puede apreciar la acción

<sup>15</sup> El autor cita: <http://observatorio.cali.gov.co/INFORMES%20Y%20MAPAS/Homicidios%202004.pdf> (Del Observatorio Social de la Secretaría de Gobierno de Cali).

<sup>16</sup> Son homicidios cuyos móviles económicos conducen a la comisión del homicidio contra el delincuente que presente hurtar; también involucran a los homicidios cometidos contra la víctima del hurto y/o contra el sujeto que quiere evitar el hurto.

<sup>17</sup> Son acciones del «pequeño delincuente» que emprende una carrera criminal y termina como homicida.

<sup>18</sup> Garzón, Juan Carlos, *Panorama actual de la ciudad de Cali: narcotráfico, redes delincuenciales y pandillas*, manuscrito de autor, de 2005, por encargo del Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH de la Vicepresidencia de la República de Colombia, para publicación durante el segundo semestre de 2005.

<sup>19</sup> Manwaring, Max, «Street Gangs: The New Urban Insurgency», (2005) disponible en <http://strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/PUB597.pdf>, última consulta de septiembre 19 de 2005.

de bandas como resultado de una modalidad de control urbano por parte de actores armados de la confrontación. Todo obedecería a grados de especialización de las bandas criminales que, mientras más poder adquieren localmente y más se organizan, más posibilidades tienen de relacionarse y de depender directamente de los mandos paramilitares, al menos en la ciudad de Cali. De esta forma, pasarían, algunas y sólo algunas, de ser simples hampones de calle que asaltan, trafican con armas y expenden drogas, a convertirse en pequeños cárteles que pueden bien complementar la acción de los grupos armados irregulares en las ciudades cumpliendo una suerte de servicio de *outsourcing*, o bien enfrentarse con ellos (en tanto, se supone, controlados por un grupo irregular contrario). Este paso, sin embargo, no es inmediato: antes de ser bandas cercanas a las organizaciones ilegales son, en general bandas de delincuencia organizada y sicariales con nulo peso político pero con alto poder de ejercicio violento, como lo muestran las cifras dadas más arriba<sup>20</sup>. La relación entre la delincuencia común y el paramilitarismo sigue siendo palpablemente plausible si tenemos en cuenta, además, que las bandas criminales comercian en una escala pequeña con las sustancias que ampliamente dan sustento a los grupos paramilitares<sup>21</sup>.

Con todo, es necesaria una salvedad conceptual. En términos prácticos y del tratamiento que reciben por parte de la actual administración nacional en cabeza del presidente Álvaro Uribe Vélez, las bandas paramilitares en Colombia, hoy por hoy, son actores insurgentes involucrados en la confrontación y, más allá, en un franco proceso de negociación: «A los pocos días de su elección, Uribe escribió una nueva página en la historia del proceso de paz en Colombia al defender el proyecto, evitado por sus predecesores, de abrir conversaciones directas con los grupos paramilitares de derecha. Al poco tiempo, autorizó contactos, facilitados por la Iglesia católica, entre su comisionado de paz, Luis Carlos Restrepo, y los líderes paramilitares. Para diciembre

de 2002, la mayoría de los paramilitares de Colombia, incluido el grupo más dominante, las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), había anunciado un cese unilateral al fuego y se había comprometido en un proceso formal de negociación con el gobierno. Este desarrollo alteró la dinámica estructural del proceso de paz colombiano, en tanto les garantizó a los paramilitares el estatus de actor político. Este desarrollo había sido largamente perseguido por el cofundador del grupo, Carlos Castaño, y rechazado por el gobierno de Colombia... [Es de anotar que las] AUC, al igual que los dos principales grupos guerrilleros, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el más pequeño Ejército de Liberación Nacional (ELN), han sido designadas por el Departamento de Estado de los Estados Unidos como organizaciones terroristas extranjeras. Aunque frecuentemente los paramilitares son representados como equivalentes de alguna manera a las guerrillas, actores armados violentos de derecha en oposición a los de izquierda, su relación con el gobierno es bien distinta. A pesar de su estatus ilegal, su historia de relaciones con y apoyo por parte del estado es extensa. Al contrario de las guerrillas a las que tan furiosamente se oponen, los paramilitares no pretenden combatir al estado más allá de tomar su lugar en las áreas rurales de las cuales el estado esté ausente»<sup>22</sup>.

La vaguedad de la descripción del estatus de las bandas paramilitares es propia de la vaguedad de la situación política misma, en la que no se sabe a ciencia cierta ni el rumbo de las decisiones políticas tomadas en aras de facilitar su inserción a un proceso de negociación ni, mucho menos, lo que será el futuro en caso de lograr la tan ansiada desmovilización. De forma que la vaguedad de llamar político o no a un fenómeno de violencia no es sino el resultado de la propia complejidad de la confrontación y de la inseguridad con la que se ha de proceder para volver legal algo que no lo es, habida cuenta de que todo proceso de desmovilización de actores armados

<sup>20</sup> Garzón, *Panorama actual... op. cit.*

<sup>21</sup> En su editorial del 3 de octubre de 2005, el diario *El Tiempo* reconoce: «Para nadie es un secreto que la negociación con los paramilitares tiene atravesada en el gazarne la papa caliente del narcotráfico. Además de recalcitrantes enemigos de la guerrilla y autores de delitos atroces, la sigla Auc congrega entre el 40 y el 60 por ciento del tráfico de cocaína en Colombia. [Alias] "Don Berna" [un conocido paramilitar] dista de ser el único de sus jefes pedidos en extradición o en la lista de grandes nar-

cotraficantes de Estados Unidos. Nombres como los de Vicente Castaño, "Cuco Vanoy" y "Macaco" también se pronuncian con reverencia en los círculos del negocio».

<sup>22</sup> Arnsón, C., y Whitfield, T., «Third Parties and Intractable Conflicts. The case of Colombia», en Crocker, C., Hampson, F., Aall, P., (eds.), *Grasping the Nettle. Analyzing Cases of Intractable Conflict*, USIP, Washington D.C., 2005, pp. 231-268. (Mi traducción).

supone una dosis de impunidad. Por ahondar en el ejemplo, bastará con consultar la prensa de Colombia en la semana del 26 de septiembre de 2005 para darse cuenta de que el jefe paramilitar solicitado en extradición por los Estados Unidos con cargos de narcotráfico (alias Don Berna) fue «protegido» por el gobierno a través de su reclusión en una cárcel de alta seguridad. Su extradición, un mecanismo que ya se había utilizado con cabecillas guerrilleros acusados de lo mismo habría puesto en serio riesgo la continuación del proceso<sup>23</sup>. A cambio de que «continúe en el proceso» (lo que supone su colaboración para que otros paramilitares se desmovilicen) se le recluirá pero no será enviado a responder ante la justicia norteamericana.

Pero la definición del carácter político de las autodefensas es aún más complicada. Hasta ahora, no se tiene ninguna evidencia de que las autodefensas hayan realizado alguna reclamación de poder, intentado oficialmente suplantar el poder existente, reclamado como propio algún territorio u opuesto frontalmente a la organización política de Colombia. Por lo mismo, es difícil otorgarles, al menos teóricamente en toda regla, el carácter de parte contendiente en una confrontación armada<sup>24</sup>: su reivindicación no es política. De esta forma, la evidencia empírica no permite incluir a los grupos paramilitares colombianos ni en las definiciones siguientes ni en algunas bases de datos que dan cuenta del devenir de la confrontación colombiana.

Como se irá aproximando el tema del estallido de la violencia en confrontaciones armadas, no sobraré reiterar que por conflicto armado puede entenderse lo que define el Conflict Data Program de la Universidad de Uppsala (UCDP):

«una incompatibilidad manifestada en una disputa por gobierno y/o territorio, en la que el uso de la de la fuerza armada entre dos partes, de las cuales por lo menos una es el gobierno de un Estado, resulta en al menos 25 muertes relacionadas con la batalla»<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> Según el propio presidente Uribe «Los procesos de paz tienen que tener generosidad y seriedad. La reclusión por los delitos atroces tiene que ser seria para que queden bien las instituciones ante nuestros compatriotas, el mundo y la justicia. Los otros responsables de delitos atroces tendrán un lugar de reclusión que define el Ministerio del Interior y de Justicia». Ver diario *El Tiempo*, Bogotá, edición del 1 de octubre de 2005.

<sup>24</sup> Entrevista sostenida por el autor con el coordinador del Uppsala Conflict Data Project, Joakim Kreutz. El proyecto es el encargado de suplir

Los autores deben aclarar para su definición:

«—Uso de la fuerza armada: uso de armas para promover la posición general de las partes en el conflicto, que resulta en muertes.

—25 muertes: mínimo de 25 muertes directamente relacionadas con la batalla por año y por incompatibilidad.

—Parte: un gobierno de un Estado o cualquier organización de oposición o alianza de organizaciones de oposición.

—Gobierno: la parte que controla la capital del Estado.

—Organización de oposición: cualquier grupo no gubernamental de personas que ha anunciado un nombre y que usa la fuerza armada.

—Un Estado es:

a) Un gobierno soberano internacionalmente reconocido que controla un territorio específico o,

b) Un gobierno internacionalmente no reconocido que controla un territorio específico cuya soberanía no es disputada por otro gobierno internacionalmente reconocido que previamente controlaba el mismo territorio

—Incompatibilidad: gobierno o territorio

a) Incompatibilidad: las posiciones incompatibles declaradas.

b) Gobierno: por tipo de sistema político, el reemplazo del gobierno central o el cambio de su composición.

c) Territorio: el cambio del Estado que controla un territorio (conflicto interestatal); secesión o autonomía (conflicto intra-estatal)<sup>26</sup>.

Inclusive, se realiza una clasificación de las confrontaciones, según su intensidad medida por el número de personas caídas:

«—Conflicto armado menor: ... al menos 25 muertes por año relacionadas con la batalla y menos de 1000 muertes relacionadas con la batalla en el curso total del conflicto.

—Conflicto armado intermedio: ...al menos 25 muertes relacionadas con la batalla por año y un acumulado total de por lo menos 1000 muertes, pero menos de 1000 en un año...

—Guerra: ... al menos 1000 muertes relacionadas con la batalla por año»<sup>27</sup>.

Comentando esta definición, el autor de este trabajo apunta que sería «necesario anotar que los componentes políticos de

los datos para el informe anual «States in Armed Conflict», publicado por el Departamento de Investigación sobre Paz y Conflictos de la Universidad de Uppsala.

<sup>25</sup> Wallensteen, Peter, Solleberg, Margareta, «Armed Conflict, 1989-2000», en *Journal of Peace Research*, no. 5, Vol. 38, septiembre de 2001, SAGE Publications, PRIO, Oslo. (Mi traducción).

<sup>26</sup> *Ibidem*.

<sup>27</sup> *Ibidem*.

la violencia se hacen evidentes en cuanto la mencionada incompatibilidad haya traspasado lo que se pudiera reconocer como un *umbral*, determinado para efectos de la definición por el recurso a las armas y el número de víctimas directamente relacionadas con la confrontación. *A partir* del recurso a las armas, se habla de la emergencia de la violencia dentro de un conflicto (violento que pudo no serlo), lo mismo que sucede *a partir* de los 25 asesinatos ocurridos por la confrontación... [Se] reconoce que los elementos políticos de la violencia son los que hacen que una confrontación se considere armada. Los agentes que se consideran son políticos, bien por sus reivindicaciones, bien por su naturaleza; las incompatibilidades son igualmente políticas, pues en general surgen por decisiones de orden político que afectan más o menos a los agentes implicados en el desarrollo de la confrontación; los medios utilizados y las víctimas producidas por la violencia se mencionan en relación directa con los motivos políticos de la lucha, por lo que no abarcan otras armas ni otras víctimas que pudieran ser contemporáneas con las que se contabilizan»<sup>28</sup>.

Por supuesto, estas definiciones se han de ir acomodando a las necesidades de tiempos más atribulados. Eck, Solleberg y Wallensteen, en el informe de 2004 del UCDP aventuran el concepto de Violencia Unilateral (One-Sided Violence): «La violencia unilateral es el uso de la fuerza armada por parte del gobierno de un estado, o de un grupo formalmente organizado, contra civiles y que resulta en al menos 25 muertes. Se excluyen los asesinatos extrajudiciales en custodia (Esto se refiere, según los autores,

a una excepción hecha en orden a excluir los casos relacionados con países en los que funciona la pena de muerte)»<sup>29</sup>.

Pero debe haber aún más, porque no siempre los efectos de la llamada violencia colectiva tienen que ver con conflictos de orden meramente estatal: «Conflicto no estatal: un conflicto no estatal es el uso de la fuerza armada entre dos grupos organizados, sin que ninguno sea el gobierno de un estado y que resulte en al menos 25 muertes relacionadas con la batalla»<sup>30</sup>. La separación de los diversos elementos de la definición resulta de especial importancia para el caso que nos ocupa:

«(1) Uso de la fuerza armada: utilización de armas para promover la posición general de las partes en el conflicto, que resulta en muertes.

(1.1) Armas: cualquier medio material, como armas manufacturadas, por ejemplo, pero igualmente palos, piedras, fuego, agua, etc.

(2) 25 muertes: un mínimo de 25 muertes relacionadas con la batalla por año y por día de combatientes. (Díada se refiere a pareja o par de facciones enfrentadas).

(2.1) Muertes relacionadas con la batalla: muertes directamente relacionadas con el combate entre las partes enfrentadas.

(3) Grupos organizados: pueden ser

(3.1) un grupo formalmente organizado: cualquier grupo no gubernamental de personas que haya anunciado un nombre para su grupo y que use la fuerza armada, o

(5) *State*: a state is

(5.1) an internationally recognized sovereign government controlling a specified territory, or

(5.2) an internationally unrecognized government controlling a specified territory whose sovereignty is not disputed by another internationally recognized sovereign government previously controlling the same territory.

(6) *Extrajudicial killings in custody*: when the government of a state kills a person in its custody.

(6.1) *Custody*: when the person is located in a prison or another type of governmental facility.»

<sup>30</sup> *Ibidem*.

<sup>28</sup> Salamanca, Manuel E., «La violencia representada...», *op. cit.*

<sup>29</sup> Eck, K., Sollenberg, M., Wallensteen, P., «One-Sided Violence and Non-State Conflict», en Harbom, Lotta (Ed.), *States in Armed Conflict 2003*, Uppsala, Department of Peace and Conflict Research, Uppsala University, pp. 133-142. (Mi traducción).

Los autores continúan, con la necesarias precisiones:

«(1) *Use of armed force*: use of arms in order to exert violent force, resulting in death

(1.1) *Arms*: any material means, e.g. manufactured weapons but also sticks, stones, fire, water, etc.

(2) *25 deaths*: a minimum of 25 civilian deaths per year and per actor.

(3) *Government*: the party controlling the capital of the state.

(4) *Formally organized group*: any non-governmental group of people having announced a name for their group and using armed force.

(3.2) cualquier grupo que no ha anunciado su nombre pero que usa la fuerza armada y cuya actividad violenta corresponde con al menos uno de los siguientes requisitos organizacionales:

(3.2.a.) debe haber un patrón claro de incidentes conectados, o

(3.2.b.) debe haber evidencia de que la violencia se planeó con antelación»<sup>31</sup>.

Todos los irs y venires de este lenguaje técnico no son más que la prueba de lo evidente: las dinámicas de la violencia, al final, afectan la vida de civiles que se convierten en blancos muy poco oportunos, y desafortunados, de refriegas de mayor o menor envergadura, con mayores o menores componentes políticos, que les tocan por un fatal accidente. Por supuesto, este trabajo discutirá que dichas víctimas sean un resultado de lo fortuito y, más bien, entrará en la exploración del uso calculado de la violencia (organizada para estos efectos) en contra de las poblaciones civiles. La razón de explorar definiciones, de discutir los componentes más o menos políticos de estas dinámicas no es otra que hacer eco de una sentencia trágica: en la secuencia de los nombres, escogidos según afanes de comprensión, nos adentramos en una comprensión más o menos parcial de la realidad (cualquier comprensión ES parcial, en la acepción de trozo y de toma de posición) que da cuenta de hechos de alguna forma aprehensibles, que lleva implícita una discusión sobre los NOMBRES que se otorgan; y nominando, pretendiendo dar el nombre *correcto* a una situación, parece dejarse de lado la dimensión del hecho violento que en su transcurso significa más personas muertas. En la guerra, al final, se trata de matar. Y cuantos más se maten, mejor<sup>32</sup>.

<sup>31</sup> *Ibidem*. A continuación el escrito continúa desglosando los términos *estado* y *gobierno*, de la forma indicada más arriba. Hay, en cualquier caso una referencia de *lugar* que debe subrayarse para efectos de la *localización* de las dinámicas que se acaban de definir: al referirse a estados, en el caso de la violencia unilateral por parte del gobierno, se tiene en mente a la fuerza armada gubernamental que combate; cuando es el caso de la violencia unilateral causada por grupo organizado y conflicto no estatal, se toma en cuenta al estado como el país en el que la mayor parte de la violencia tiene lugar.

<sup>32</sup> Referencia literaria a Elias Canetti, tomada varias veces en este texto como representativa de la racionalidad de los actores armados en una confrontación.

Y por eso los teóricos, incluyendo a los citados cuyos esfuerzos de comprensión son válidos por cuanto pretenden unos mínimos de comprensión comunes para poder hablar de los eventos, tienen en cuenta lo siguiente: «¿Qué significa el que digamos que una guerra se resiste a la solución? Las guerras, por supuesto, no resisten nada. La gente sí»<sup>33</sup>.

En efecto, la particular manera de penetración de un conflicto como el colombiano en la vida cotidiana de las personas tiene sin duda que ver con su larga duración, y con el hecho de que diversas iniciativas para ponerle fin hayan fracasado con el correr de los años<sup>34</sup>. Al parecer, estos dos conceptos absolutamente relativos, duración y resistencia a alternativas de resolución, hacen de la confrontación colombiana un conflicto armado intratable. Y, verdaderamente, la relatividad de la duración y la manera como un conflicto armado pueda prolongarse sin ser resuelto nos llevan de nuevo por sinuosas definiciones.

Se habla de conflictos profundamente arraigados (*deep-rooted conflicts*), en una mezcla de conceptos que va desde su carácter interno (intra y no inter estatales) y su duración, hasta la manera como no ha sido posible resolverlos, pasando por elementos relacionados con la cultura: «Una característica sorprendente de este tipo de conflictos internos es su particular persistencia, que resulta, sobre todo, porque sus orígenes se encuentran en cuestiones de identidad profundamente asentadas. Al respecto, el término “conflicto étnico” suele ser invocado. Lo étnico es un concepto muy amplio, que cubre una multiplicidad de elementos: raza, cultura, religión herencia, historia, lenguaje y demás. Al final, todas estas son cuestiones de identidad. Avivan lo que se conoce como conflicto relacionado con la identidad, en otras palabras un conflicto alrededor del

<sup>33</sup> Licklider, Roy, «Comparative Studies of Long Wars», en Chester, *et al.*, *Grasping the Nettle... op. cit.*, pp. 33-46.

<sup>34</sup> Existe una buena referencia de un estudio realizado en los Estados Unidos, documentado, que precedió a una obra de una autora ya citada en este trabajo: ver, Chernick, Mark., «Negotiating Peace amid Multiple Forms of Violence: The Protracted Search for a Settlement to the Armed Conflicts in Colombia», en Arnsion, Cynthia (Ed.), *Comparative Peace Processes in Latin America*, Woodrow Wilson Center Press, Stanford University Press, Washington, Stanford, 1999, pp. 159-199.

cual una comunidad de personas enfoca su identidad y su sentido fundamentales como grupo. Sobre ello escoge, o se siente comprometida a usar, medios violentos para proteger esa identidad amenazada. A menudo, dichos factores relacionados con la identidad se combinan con conflictos por a distribución de recursos como el territorio, el poder económico, proyecciones de empleo, etc. En los casos en que la identidad y las cuestiones de distribución se combinan, surgen la oportunidad para la explotación y la manipulación por parte de líderes oportunistas, y el más alto potencial para el conflicto»<sup>35</sup>.

Lo importante aquí es comprender que por la manera como un conflicto se arraiga claramente se empieza a medir en términos de cuánto dura. Es decir que, sin tener elementos claramente de reivindicaciones culturales, no por parte de los actores involucrados, se podría ver la confrontación del caso que nos ocupa como arraigada: si se toma el origen de las FARC, que ronda los 40 años, como inicio de la actual confrontación (de nuevo, una medida relativa), la medida parece suficiente para hablar del arraigo. Otros dirían que la violencia comenzó desde lo que ven como el expolio español de la conquista. Más de

500 años son también muchos. Otros preferirían situar los orígenes de la cuestión en un período de especial recordación conocido, sin más, como *La Violencia*<sup>36</sup>: entonces serían 50 los años que permitirían hablar del arraigo. Otros se inclinarían por pensar en una situación cambiante con los tiempos, que se desarrolla en modalidades diversas de ejercicios de violencias más o menos políticos, y reconocen que no es lo mismo la confrontación de 15 años hacia hoy, que la anterior a los 90, y que por lo tanto un sistema de violencia, resultante de agrupar (individualizando) las diversas manifestaciones temporales de diversas violencias daría un panorama complejo del arraigo. Y todo se complica en la medida de la relatividad de las explicaciones, más o menos plausibles pero coincidentes en un tiempo extenso de violencias.

Así es que resulta necesario abordar la cuestión de la intratabilidad: no sólo en términos de la negociación más o menos (in) fructuosa, que es una manera de apreciar el fenómeno intratable<sup>37</sup>, sino también en cómo empieza a pertenecer al ámbito cotidiano de las personas afectadas de manera directa indirecta por el ejercicio violento. Dos apreciaciones: a) la afectación de la

<sup>35</sup> Bloomfield, David, Ghai, Yash y Reilly, Ben, «Analysing Deep-Rooted Conflict», en Harris, P., Reilly, B., Zovatto, D. (eds.), *Democracy and Deep-Rooted Conflict: Options for Negotiators*, IDEA, Estocolmo, 1998, pp. 29-58. (Mi traducción).

<sup>36</sup> El período de la Violencia, con mayúscula, es un episodio trágico de la historia política de Colombia al que Daniel Pécaut se refiere, en 1976, como «aquella guerra civil que tuvo lugar en Colombia en los años 1945-1965». (Ver Cárdenas, Marta (ed.), *Once ensayos sobre la Violencia en Colombia*, Cerec, Centro Gaitán, Bogotá, 1985, p. 173, «Reflexiones sobre el fenómeno de la violencia»). Más adelante, en 1987, la delimitará temporalmente de manera distinta (1948-1953), (Ver Pécaut, Daniel, *Orden y violencia: Colombia 1930-1954*, Cerec, Siglo XXI, Bogotá, 1987, dos volúmenes, p. 487 y ss.), destacando que «el fenómeno» dejó en seis años, de 1948 a 1953, un balance de 140.000 víctimas y que el término «La Violencia» se utilizó para designar «la convulsión en curso». Bushnell, por su parte, periodiza la «Era de la Violencia» entre 1946 y 1957 (Ver Bushnell, David, *Colombia una nación a pesar de sí misma*, Ed. Planeta, Bogotá, 1996, pp. 277 y ss.). Jesús Bejarano en 1982 da cuenta ya de la problematización en cuanto a la identificación temporal del período (Ver Cárdenas M., *op. cit.* pp. 299 y ss.), aunque concluye de manera brillante que los problemas de tiempos en la identificación de la Violencia coinciden con la complejidad del problema y la multicausalidad del mismo. Da, eso sí, patrones de reconocimiento de al menos cuatro períodos claros: «1946-1949: ... la violencia es fundamentalmente urbana y puede carac-

terizarse como una ofensiva sistemática de las clases dominantes contra sectores populares urbanos... 1949-1953: ... la violencia se extiende a zonas rurales, donde los partidos se hallan mejor incrustados. La lucha partidista se escinde en guerrillas liberales... 1953-1957: ... segunda ola de violencia bajo la dictadura... se logró casi una total desmovilización de los campesinos en armas... El creciente aislamiento del gobierno no pudo ser compensado con los esfuerzos de crearse una base de apoyo en la clase media, y se dio paso entonces a una ola represiva a través de operaciones militares contra los campesinos organizados en los focos liberales y comunistas... Con todo, la cuestión... es el desmoronamiento y fragmentación de la acción campesina que se escinde en un campo que pertenece al vandalismo y a la lucha social, y otro que queda disuelto y que corresponde a las rivalidades partidistas... 1957-1964: La caída de la dictadura y la identificación de los sectores populares carentes de dirección con el bloque partidista, señala la declinación de la violencia».

<sup>37</sup> Ver, por ejemplo, Albin, Cecilia, «Negotiating Intractable Conflicts - On the Future of Jerusalem», en *Cooperation and Conflict*, vol. 32(1): 29-77., 1997, Sage Publications, Londres, Thousand Oaks, Nueva Delhi. Sobre el caso de Jerusalén, la autora comienza: «The issue of Jerusalem has commonly been regarded as one of those intractable problems which illustrates the limits to international negotiation: the positions of the parties appear too rigid and extreme to offer a basis for compromise and reconciliation».



vida cotidiana de los combatientes que optan, por convicción, por pertenecer a alguno de los bandos, no es objeto de este trabajo. Escoger, no sólo racionalmente sino en convencimiento no puede ser evaluado como afectación, en tanto quien escoge un destino semejante puede plausiblemente esperar que su vida cambie; b) por pertenecer a lo cotidiano y por «permanecer» en el tiempo y en la vida de las personas no se caerá en el lugar común de la violencia cultural para explicar el fenómeno: no sólo por el hecho de que en el ejemplo tratado no haya elementos de reivindicación cultural, sino por lo engañosa que puede ser la relación que pudiera establecerse entre prácticas repetidas (más o menos constantes) de violencia y la cultura de una población.

Este autor ha discutido ampliamente este segundo problema: se podría comenzar por la definición amplia de violencia cultural más difundida, de Galtung, según a cual «[por] violencia cultural queremos decir aquellos aspectos de la cultura, el ámbito simbólico de nuestra existencia (materializado en religión e ideología, lengua y arte, ciencias empíricas y ciencias formales...) que puede utilizarse para justificar o legitimar la violencia directa o estructural»<sup>38</sup>. Con todo, «[hay] que contemplar la violencia en un contexto, y el contexto es "conflicto" ... [No puede] desligarse la violencia de su contexto espacial y temporal. El concepto en el espacio es la *formación del conflicto*, incluyendo *todas las partes implicadas*, cercanas y distantes, con *todas las metas pertinentes al conflicto*, valores conscientemente sostenidos así como intereses derivados de la posición de cada cual... el contexto temporal es la *historia del conflicto*, que incluye la historia del futuro...

— Se ve que la violencia directa (declarada) tiene una pre-historia, una historia paralela y una post-historia, en áreas e intervalos sin límites.

<sup>38</sup> Galtung, Johan, *Violencia cultural*, Gernika Gogoratz, Gernika, 2003, p. 7. Traducción del original en inglés publicado en 1990 en *Journal of Peace Research*, vol. 27, no. 3, pp. 291-305).

<sup>39</sup> Galtung, Johan, *Tras la violencia...* *op. cit.*, pp. 19-22.

<sup>40</sup> Los estudios sobre paz y conflicto se han debatido a lo largo de su corta existencia en ese vacío conceptual, sobre todo porque, nacidos de la *necesidad* de abordar las cuestiones referentes a la guerra, fueron siempre una disciplina que *describía* situaciones intentando *contradecirlas*. A medida que se han ido reelaborando, al tiempo de la evolución de sus conceptos fundamentales, han replanteado sus retos y sus alcances en un doble pretensión: conformarse como una disciplina *en sí misma*, es decir dueña de sus propias metodologías y métodos de trabajo (sin olvidar ni

— Estas historias se pueden rastrear en seis espacios [naturaleza, ser humano, sociedad, mundo, tiempo, cultura].  
— Estos seis espacios se pueden resumir en tres: [violencia directa/paz, violencia estructural/paz, violencia cultural/paz]...»<sup>39</sup>.

No se puede olvidar que la demarcación entre *tipos de violencia* que realiza Galtung es al menos problemática. Ciertamente, los eventos que llama «directos» de violencia son verificables. Ya los que llama estructurales pueden empezar a parecerse a muchas cosas, cuando no a cualquier cosa. En 1969 Galtung ofrecía, desde el campo de la investigación sobre conflictos y para la paz que comenzaba a forjarse, la primera *gran* definición de la violencia. Dicha definición tenía, y tiene, el problema de abordar la cuestión de la violencia por oposiciones, es decir, en razón de decir lo *que no es*: la paz<sup>40</sup>.

«Digamos, como punto de partida, *que la violencia está presente cuando los seres humanos se ven influidos de tal manera que sus realizaciones efectivas, somáticas y mentales, están por debajo de sus realizaciones potenciales*. Esta afirmación puede conllevar más problemas que los que resuelve, [entre otras porque]... la definición apunta, por lo menos a seis dimensiones importantes de la violencia... La violencia se ha definido como la causa de la diferencia entre lo potencial y lo efectivo, entre aquello que podría haber sido y aquello que realmente es. La violencia es aquello que aumenta la distancia entre lo potencial y lo efectivo, y aquello que obstaculiza el decrecimiento de esa distancia [énfasis del original]»<sup>41</sup>.

A guisa de *definición* la aproximación de Galtung resulta poco suficiente ya que se debate entre decir lo que la violencia es, lo que puede ser y lo que no es. Sin embargo, el hecho de que su aproximación haya sido decisiva en el campo de la investigación

su interdisciplinariedad ni su transdisciplinariedad), primero, y, segundo, convertirse en un quehacer *generador* de procesos más que *reactivo* ante ellos. Al respecto vale la pena consultar, entre otras, la literatura de Peter Wallensteen, sobre todo *Peace Research. Achievements and Challenges*, Westview Press, Boulder, 1988, y *Understanding Conflict Resolution. War, Peace and the global System*, Sage Publications, Londres, Thousand Oaks, Nueva Delhi, 2002, segunda reimpresión de 2004.

<sup>41</sup> Galtung, Johan, «Violencia, paz e investigación sobre la paz», en *Investigaciones teóricas - Sociedad y cultura contemporáneas*, Tecnos, Madrid, 1995, pp. 313-354. Este artículo es una traducción al castellano del famoso original de 1969, «Violence, Peace and Peace Research», publicado en *Journal of Peace Research VI*, 1969, 3. PRIO publication No. 23-9.

sobre conflictos y para la paz se debe a que reconoce múltiples facetas para un fenómeno que, antes de su elaboración, se consideró simplemente en su dimensión somática, esto es, en cuanto al daño físico que se le podría causar de manera *directa* a una persona o a un grupo de personas<sup>42</sup>. El recurso de Galtung a *lo simbólico* en la definición amplia de la violencia que realiza, sin duda, constituye un problema de delimitación y medición cuando menos grave.

Por ejemplo, como sugiere Galtung, trazar un *mapa de la violencia*, en la tarea de definir tanto un *diagnóstico* como una *terapia* para ella, es una operación metodológicamente complicada: «La violencia directa, física y/o verbal, es visible en forma de conductas. Pero la acción humana no nace de la nada, tiene raíces. Se indican dos: una cultura de violencia (heroica, patriótica, patriarcal, etc.) y una estructura que en sí misma es violenta por ser demasiado represiva, explotadora o alienadora; demasiado dura o demasiado laxa para el bienestar de la gente... El *potencial* para la violencia, como para el amor, está en la naturaleza humana, pero las circunstancias condicionan la realización de ese potencial. La violencia no es como el comer o las relaciones sexuales, que se encuentran por todo el mundo con ligeras variaciones. Las grandes variaciones en la violencia se explican fácilmente en términos de

cultura y estructura: *la violencia cultural y estructural causan violencia directa*, utilizando como instrumentos actores violentos que se rebelan contra las estructuras y empleando la cultura para legitimar su uso de la violencia... La violencia cultural es la suma total de todos los mitos, de gloria, trauma y demás, que sirven para justificar la violencia directa. La violencia estructural es la suma total de todos los choques incrustados en las estructuras sociales y mundiales, y cementados, solidificados, de tal forma que los resultados injustos, desiguales, son casi inmutables. La violencia directa antes descrita surge de esto, de algunos elementos, o del conjunto del síndrome [énfasis del original]»<sup>43</sup>.

Quien escribe ya ha discutido estos conceptos: «Piénsese que solamente el concepto de cultura (que nos llevaría varios años tratar, sin éxito, de definir) parece determinante para abordar cuestiones relacionadas con la violencia hoy en día. En su ánimo de hacer compleja la interpretación simplemente la complica. Pero sin que ello fuese aún un presupuesto la crítica a Galtung se había hecho evidente, aun en los setentas del furor de su definición de violencia estructural»<sup>44</sup>. Nótese, de cualquier forma, que para Freund el problema no es abolir la violencia: «il n'est possible que de la circonscrire [sólo es posible circunscribirla]»<sup>45</sup>.

<sup>42</sup> Entre otras, ello confirma la importancia de que el autor se permita sugerir, a manera de oposiciones: primero, la distinción entre violencia física y violencia psicológica; segundo, la distinción entre el enfoque negativo y la aproximación positiva de la influencia, para lo que cita el ejemplo de «una persona [que] puede verse influida no solamente si se la castiga cuando hace algo que el que influye considera mal hecho, sino también si es recompensada por hacer algo que éste considera correcto»; tercero, la distinción entre una violencia con objeto y una violencia sin él, «cuando [por ejemplo] una persona, un grupo, una nación, despliega unos medios de violencia física, ya sea arrojando piedras a su alrededor, ya experimentando armas nucleares, puede no haber violencia en el sentido de que alguien reciba un golpe o una herida, pero sí hay una amenaza de violencia física...»; cuarto, una distinción, la más importante para Galtung, que se refiere a la presencia o la ausencia de un *sujeto* actuante en el acto de violencia: es la que define la diferencia entre la violencia *directa* (con sujeto actuante) y la *estructural* o indirecta (sin sujeto pero con *circunstancias*); quinto, distinción entre violencia deliberada y no deliberada; y sexto, la distinción entre violencia manifiesta y latente, una observable y la otra «que no está pero que puede aparecer fácilmente». *Ibidem.*, pp. 317-328.

<sup>43</sup> Galtung, Johan, *Tras la violencia... op. cit.*, pp. 15-16.

<sup>44</sup> Salamanca, M., «La violencia representada...», *op. cit.* En efecto, Freund expresaba su desacuerdo en tres puntos fundamentales: la confusión de la violencia con toda suerte de opresión o inequidad, el que el con-

cepto de paz de Galtung (antónimo de la violencia) fuese realizable, y el que sus trabajos estuviesen emparentados con el activismo y la agitación. En Freund, Julien, *Utopie et Violence*, Éditions Marcel Rivière et Cie., Paris, 1978, pp. 132-136. «... la thèse de Galtung me paraît discutable, car la distinction qu'il fait entre violence directe et violence indirecte, toute comme celle entre conflict symétrique et conflit asymétrique est relativement judicieuse. Le désaccord porte sur trois points:

- a) La confusion de la violence avec toute espèce de contrainte, de hiérarchie, et d'inégalité, fait perdre à la notion son sens caractéristique de moyen exceptionnel, auquel la société n'a en général recours que comme *ultim ratio*. La violence devient ainsi une manifestation de la vie ordinaire, dont la plupart des hommes seraient quotidiennement les victimes...
- b) En rejetant la paix entre le Etats ou la paix interne entre les groupes au rang de paix négative, sous prétexte que la paix véritable ou positive se définirait par l'exclusion de toute violence, aussi bien actuelle que structurelle, Galtung se fait champion d'une paix irréalizable et utopique...
- c) Les écrits de Galtung donnent l'impression que la recherche sur la paix a été entreprise en vue de faire de l'activisme et même de l'agitation...

<sup>45</sup> Freund, *op. cit.*, p. 138.

«Habría que preguntarse si *existe* algo tal como la violencia en general o la violencia a secas. La dificultad del asunto supone que se justifique la aproximación multidisciplinaria al fondo del concepto, pero para efectos de delimitar los alcances de la violencia como *fenómeno* resulta poco práctico un espectro tan amplio para abordar las cuestiones relacionadas. O quizás sea la única forma de apreciarla, lo que, de nuevo, nos llevaría a un problema de aproximación metodológica: una visión *compleja*, que podría arrojar luces a partir de ver un asunto en su dimensión más amplia... Parece claro que la violencia vista bajo la lente de la investigación para la paz es una suma de varios (muchos) elementos en un cierto tipo de interacción variante: momentos, personas, circunstancias, valores, decisiones, estructuras, costumbres, actos, conflictos, justificaciones, discursos, injusticias, resultados, víctimas, agentes, por decir los que saltan a primera vista. Y lo que parece explicarse “fácilmente en términos de cultura y estructura” no lo es tanto. Se afirma que la violencia cultural y la estructural causan violencia directa *utilizando como instrumentos* a actores violentos y *utilizando* la cultura. Cómo suceda esa *utilización, por parte de la violencia misma*, es una cuestión no exenta de serias dudas. Sería como aceptar que la violencia tiene voluntad por sí misma, o que la violencia es *el actor* que toma las decisiones... no se podría decir sí, dado que la violencia resulta de la suma de tantos elementos, la presencia o falta de alguno de ellos implique un grado mayor o menor de violencia, o si hay violencia sí y sólo si se dan todos ellos, o si bastan sólo algunos para poder hablar de violencia. Ahora bien: si de medir *grados* de violencia se tratara, entonces sí que las cosas se complicarían. Los indicadores de intensidad dependerían de una enorme cantidad de variables, algunas más tangibles que otras. Por ejemplo, la medición de un tipo claro de violencia estructural como la pobreza, se podría leer en una doble dirección: una medición de la pobreza misma (para lo que existen indicadores econométricos); o una medición posible de la influencia de la pobreza en tanto y en cuanto violencia estructural que justifica a o determina a o se sirve de (o las tres) actores que realizan la violencia directa, que a su vez resulta de la “suma total de *todos* [énfasis añadido] los choques incrustados en las estructuras sociales y mundiales”»<sup>46</sup>.

La discusión anterior se ha dado en términos de qué operativo un concepto. *Operativo* quiere decir aquí, qué tan útil sirve en tanto nombre correcto que permita realizar una operación para asir, comprender en el sentido amplio, una realidad o varias realidades. Y Galtung es enfático: «Un punto de partida sería aclarar qué es la *violencia cultural* buscando su negación. Si lo contrario de la violencia es la paz, la materia de estudio de la investigación y ciencias de la paz, entonces lo contrario de la

violencia cultural sería la *paz cultural*, es decir, aquellos aspectos de una cultura que sirven para justificar la paz directa y la paz estructural. Si hallamos muchos y diversos aspectos de ese tipo en una cultura, podemos referirnos a ella como una *cultura de paz*... [La] *violencia* se define extensamente... tomando la violencia directa y la estructural como *supratipos*. Ahora se puede añadir la *violencia cultural* como el tercer *supratipo* y colocar el tercer ángulo de la imagen de un *triángulo (vicioso) de la violencia*. Cuando colocamos el triángulo sobre sus bases de violencia *directa* y *estructural*, la imagen que suscita es la de la violencia cultural como legitimadora de ambas... Pese a las simetrías, hay una diferencia básica en la relación temporal de los tres conceptos de violencia. La violencia directa es un *acontecimiento*; la violencia estructural es un *proceso* con sus altos y bajos, y la violencia cultural es una *constante*, una *permanencia* que se mantiene básicamente igual durante largos periodos, dadas las lentas transformaciones de la cultura básica [destacados del original]»<sup>47</sup>.

Enfático, sí, pero no claro ni operativo. Si estudiar la violencia consistiera en dar vueltas al triángulo que propone, entonces los pesos y medidas de cada arista, más los tiempos, las intensidades, las profundidades de lo que considera supratipos, nos daría un panorama de relatividades bastante cercano a los relativismos. Sin la pretensión de ninguna objetividad, cierto es que *científicamente* hablando, a cada palabra de las definiciones se le puede otorgar un valor: *cualquier* valor. Y entonces la medición del efecto de las diversas violencias sobre la vida de las personas resultaría en un marasmo de percepciones que, lejos de ser complejo, sería sólo intrincado. El propósito de la medición, que es el de comparar realidades diversas, no podría realizar afirmaciones contundentes: «El territorio X presenta niveles de violencia cultural (o de cultura violenta) más altos que el territorio Y en razón de que las variables prácticas religiosas, educación, patriarcado y lenguaje son culturalmente más violentas en X que en Y». Qué tan precisa puede ser una afirmación del género? No se desconoce su valor axiológico, ni su perfil ético transformador. Pero *operativamente* resultaría, por lo menos, muy difícil dar un significado claro a esta afirmación.

Además, se podría comparar gallinas con elefantes: prácticas, políticas, gustos, creencias, sistemas familiares, *apreciados*

<sup>46</sup> Salamanca, M., «La violencia representada...» *op. cit.*

<sup>47</sup> Galtung, J., *Violencia cultural*... pp. 7-8, y 12.

como más o menos violentos, en virtud de una apreciación podrían meterse en el mismo saco de métrica cultural. Y el metro de la cultura aún no se ha inventado. Una maraña de percepciones, ciertamente, es lo que produce la violencia en movimiento: pero definirla desde la imprecisión de hacer caber *cualquier* cosa en la definición de las violencias, al final da como resultado la evidencia de que *cualquier* cosa puede llamarse violencia, aun el disgusto de una persona por un sabor (en la medida en la que le corta su potencialidad de degustar a placer) o el correctivo de un progenitor a un infante (en la medida en que le afecta su potencialidad de hacer lo que quiere). La operación, se percibe, es altamente simplificadora.

Y mientras el triángulo gira, los conflictos siguen causando muertes de civiles y de combatientes implicados más o menos directamente en las confrontaciones armadas. Con el agravante de que lo que se llama permanencia se vuelve, en la práctica un tiempo, ese sí, medible de violencia ejercida, un tiempo en el que es posible *comprender que suceda* la violencia, sino también una excusa analítica: se puede, fácilmente, concluir que una determinada zona, o sistema, *vive* en una cultura de la violencia. Cuarenta años (o dos) son un tiempo de violencia importante, por supuesto dependiendo de las comparaciones objetivas sobre el ejercicio de la violencia que impliquen. Pero de allí a pensar que por permanecer ciertos fenómenos den para hablar de una cultura de la violencia (excusa para tratar de encontrar lo profundo y simplemente hablar desde la superficie de algo invisible, la cultura) hay un trecho. Se trata de otra operación que

debe dar paso a discusiones más comprometidas con las realidades observables: pues la guerra (como cualquier análisis) no resiste nada. La gente sí<sup>48</sup>.

Fisas ha mencionado algunas características, discutibles también, de los conflictos en la contemporaneidad que pueden resultar iluminadoras: elementos nuevos de los que llama conflictos actuales. Liga la violencia de los conflictos armados a cuestiones disímiles: la fragmentación del mundo; la búsqueda de la identidad; la manipulación de nacionalismos religiosos; las divisiones extremas en etnias, tribus y clanes; la fragmentación de las fuerzas políticas; el ingreso de actores como mafias, clanes, bandas paramilitares y guerrillas a los conflictos; el surgimiento de métodos como el pillaje, la rapiña y el secuestro; estrategias como la limpieza étnica, el exterminio y el genocidio; la militarización de la sociedad; la proliferación de armas ligeras; el aumento de refugiados; la afectación directa a la población civil que se convierte en blanco de la confrontación; el desplazamiento de la violencia a las ciudades; la crisis de los medios tradicionales de tratamiento de las confrontaciones; por último, los desafíos que las dinámicas de la violencia en los conflictos plantean para el DIH<sup>49</sup>.

En este orden de ideas, puede ser interesante recuperar especialmente dos: *la afectación de la vida cotidiana de los y las civiles*, objeto de este trabajo y resultante de una conjunción de varias o todas las características que enuncia Fisas, y la *militarización de las sociedades* como una lectura posible en términos de pensar la característica temporal de la violencia de los conflictos

<sup>48</sup> Es importante decir que no se está haciendo un manifiesto contra el análisis cualitativo, de ninguna manera. Pero hay formas de llamar a las cosas. Por ejemplo, En Cassese, Antonio, *Violence and Law in the Modern Age*, Polity Press, Oxford, 1988, pp. 9 y ss., se encuentra la siguiente descripción:

«We all know the main features of the atomic bomb. Whereas conventional bombs, however potent, produce two effects (one physical: the air is shifted so violently that buildings and bridges collapse, and so on; the other caloric: a wave of heat provokes fires), the atomic bomb produces a third effect: radioactivity. As soon as the neutrons and gamma rays hit a human being they destroy cells and, if they do not kill, they weaken the body and cause leukaemia and other very serious illnesses.

The (conservative) estimates produced by the Japanese government during the 1950's (at a trial in Tokyo...) gave 78,000 dead and

51,000 wounded out of 336,000 for Hiroshima and 23,000 dead and 41,000 wounded out of 270,000 for Nagasaki. But it is not the number of victims that makes the bombings stand out (indeed, many writers have pointed out that more people died in bombing raids with conventional weapons, in Tokyo or in other Japanese cities, as well as in such European cities as Dresden and Nuremberg). What distinguishes Hiroshima and Nagasaki is the *quality of suffering caused* (if we can use such an expression for something that touches our feelings so deeply). This "quality" does not emerge from the figures and statistics (which quantify human suffering in abstract numbers), but from the accounts of survivors».

<sup>49</sup> Fisas, Vincenc, *Cultura de paz y gestión de conflictos*, Icaria, Antrazyt, UNESCO, Barcelona, 1998, pp. 54-62.

armados. El autor menciona que una sociedad se militariza en el sentido que los habitantes de un territorio nacen, crecen, se reproducen y mueren en entornos de confrontación armada. En este caso, la propia medida del tiempo de la existencia podría dar una idea de medida a partir de la cual concebir la duración de la confrontación como afectadora de la vida cotidiana. Pero llamar a ello cultura de la violencia es ir, peligrosamente, a la aceptación de un destino que, como *permanencia*, para retomar a Galtung, se mantiene constante (aunque el tiempo de la violencia en la confrontación armada jamás es estático).

Con todo, pese a que los sistemas de violencia armada tienden a desarrollar una suerte de comportamiento *inercial*, es decir que como sistemas dentro de sistemas que les contienen empiezan a portarse como entidades independientes en relación de inclusión, pero paradójicamente diferentes del sistema general que les contiene, es necesario saber que hay decisiones humanas, racionales, detrás de ese funcionamiento. Y que adentrarse en esas racionalidades puede dar una idea general más clara de cómo se produce la afectación de la vida cotidiana por razones de ejercicios diversos de violencia contra civiles no implicados directamente en las confrontaciones.

### Voluntad y pertenencia: partes y racionalidades en los ejercicios violentos

En el reconocimiento del carácter poligonal de la confrontación colombiana mencionado más arriba, Alfredo Rangel afirma que el trabajo sobre el departamento de Cundinamarca «se atreve a cuestionar la afirmación manida de que la población es exclusivamente víctima del conflicto. Abundando en referencias de estudios y de autores internacionales, el estudio afirma que es frecuente que en el curso de conflictos armados la población, o parte de ella, también sea productora, directa o indirecta, de violencia»<sup>50</sup>. Este trabajo discutirá ampliamente las implicaciones, coincidencias y diferencias con esta visión de las cosas. Para

ello no puede desligarse de una *postura ética*: una postura que, quizás más allá de lo que sugieren ciertas evidencias, no se encuentra a gusto con pensar en las poblaciones civiles como *partes* de las confrontaciones armadas.

Esta misma postura, de nuevo *ética* (es importante insistir en ello para mostrar que la desavenencia es, también, del todo discutible) tampoco podría estar de acuerdo con que, por ejemplo, el propio Rangel definiese a los grupos paramilitares de la siguiente forma: «Los actuales grupos para militares de Colombia tienen cinco características distintivas: son *contrainsurgentes*, *civiles*, *autónomos del Estado*, están fuertemente penetrados por el narcotráfico y tienen estructuras muy complejas»<sup>51</sup>. Rangel demuestra con caracterización que hay un carácter de ambigüedades en la naturaleza misma de los grupos paramilitares y en su definición, al punto de ser *contrainsurgentes* pero no estatales, *autónomos*, *criminales* y al mismo tiempo *civiles*. Eso solo reñiría con el carácter político que parece haberseles otorgado en el actual proceso de negociación en el que participan con el gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez. *Civiles* además, no por intenciones de ese autor, podría equipararse sutilmente a algún grado de *civilidad*. Quizás sería ésta una discusión de derecho, no oportuna en este momento.

Las bandas paramilitares son, sin duda, una derivación de lo que describe Arnsón: «Los orígenes de los paramilitares activos a principios de los años 2000 se encuentran en entidades armadas pequeñas e irregulares de principios de los 80, presentes en varias regiones del país. Éstas incluían ejércitos privados creados por barones de las esmeraldas y de los cárteles de las drogas para efectos de protección; otros fueron establecidos directamente por las fuerzas armadas; y otros, por finqueros y otros actores privados (a menudo con apoyo del ejército) para la protección de sus intereses en contra de los secuestros y la extorsión de las guerrillas»<sup>52</sup>. En un estudio editado por la misma autora se leía que, para mediados de los 90, el estatus de los paramilitares era de *semiautonomía* [¿?]<sup>53</sup>. De nuevo, qué tan *civiles*

<sup>50</sup> Rangel, Alfredo, «Cundinamarca, un escenario estratégico», en *Dinámica reciente de la confrontación... op. cit.*, p. 5.

<sup>51</sup> Rangel, Alfredo, «Prólogo» en *El poder paramilitar. Narcotráfico, poder local, balance estratégico y perspectiva internacional*, Editorial Planeta, Bogotá, 2005, reproducido de la página web de las Autodefensas Unidas de Colombia [www.colombialibre.org](http://www.colombialibre.org), última consulta de octubre 8 de 2005.

<sup>52</sup> Arnsón, Cynthia, «Third Parties...» *op. cit.*

<sup>53</sup> Chernick, Mark., «Negotiating Peace amid Multiple Forms of Violence: The Protracted Search for a Settlement to the Armed Conflicts in Colombia», en Arnsón, Cynthia (Ed.), *Comparative Peace Processes in Latin America*, Woodrow Wilson Center Press, Stanford University Press, Washington, Stanford, 1999, pp. 159-199.

puedan ser estas agrupaciones es un punto bastante espinoso, cuando han funcionado como un grupo que ejerce un tipo de violencia de manera organizada, por diadas combatientes y de forma unilateral, para recordar las definiciones citadas más arriba. Sin embargo, como también se dijo, su no reclamación de carácter político, ni territorial, calculadamente les excluye de ciertas elaboraciones conceptuales (aunque les supone, igualmente, costos políticos).

Es de ambigüedades de lo que se habla: de cómo los límites de la realidad pueden demarcar, y abrir, los límites del pensamiento en aras de realizar comprensiones más o menos vinculantes de realidades del todo complejas. Y así como es posible pensar en la condición de civiles bastante ambigua de los grupos paramilitares, es igualmente posible percibir incertidumbres en cuanto a la coherencia de un proceso como el de los grupos guerrilleros que, pretendidamente democrático, impone medidas unilaterales, que no sólo violencia unilateral en el sentido ya explicado.

Ferro y Uribe citaban en 2002 una entrevista con dos comandantes de las FARC que puede ser muy ilustradora: «Nosotros no rechazamos la democracia, lo que pasa es que tampoco identificamos el pluripartidismo con la democracia, porque ese sí que es un cuento barato. La realidad ha demostrado que el pluripartidismo no es democracia. La democracia es una concepción para nosotros mucho más amplia que la simple existencia o no de partidos y organizaciones políticas. Lo que pasa es que [¿] quién es el que debe decidir cómo debe ser? Debe ser el pueblo, debe ser la gente, debe ser la misma sociedad... Que la forma, que sin partidos o con partidos, eso lo tenemos que ir construyendo entre todos... Además hay que analizar, no para copiar nada, la experiencia de un partido que convirtieron casi en una nueva clase social que se adueñó de los ingresos de la producción, como es la llamada “nomenclatura”... [Se] reproducía a sí misma, adueñándose del poder... En Colombia no existe democracia, entonces votar significa legitimar una democracia que no existe»<sup>54</sup>.

Esta concepción de la democracia se apoya, según los autores, «en tres pilares. Primero, su carácter corporativo, en donde

las organizaciones sociales tendrían capacidad de decisión en los diferentes niveles del Estado. Segundo, la crítica al pluripartidismo y por ende una cierta tendencia al unipartidismo. Y tercero, el énfasis en la dimensión social y económica de la democracia, y sobre la equidad en la distribución de los recursos... Antes de las elecciones de 1997, las FARC operaron con la fórmula de “la combinación de todas las formas de lucha”: la armada de carácter ilegal y la político-electoral dentro del marco institucional a través del Partido Comunista y la Unión Patriótica... [Los enemigos de las FARC desarrollaron una opción que consistió en] impedir violentamente que esta agrupación participara y se consolidara dentro del sistema político formal —cerca de tres mil militantes asesinados—... [De esta forma, la guerrilla optó no sólo por la] afirmación de la vía armada sobre la electoral, sino también el inicio en 1997 del boicoteo al desarrollo tradicional de las elecciones en las regiones de su dominio. Ello implicó interrumpir la combinación de las luchas armada y legal, ante los costos de arriesgarse a desarrollar esta última»<sup>55</sup>.

En suma, pareciera que la manera de abordar las FARC el problema de su descontento con la democracia imperante consistiría precisamente en tomar medidas de carácter no democrático. No sorprende solamente la inexactitud de los comandantes en sus definiciones, sino el hecho de que el proyecto de tipo corporativista, «con la participación de la gente» suponga la eliminación de elementos de esa gente que puedan oponerse o la amenaza, forma latente de ejercicio violencia (política en un estricto sentido, si se quiere). Más aún, el que la economía de las FARC se funde en una verdadera industria de secuestros y narcotráfico, deja mucho qué desear sobre una democracia, así se aceptara que en el monopartidismo que defienden se pudiese hablar de democracia. Es una racionalidad extraña, en la que medios y fines decididamente no corresponden.

Lo importante, en términos de aproximar cómo estas racionalidades enfrentadas se convierten en acciones violentas en contra de civiles, es entender que las ideologías son una parte interesante del sistema de conflicto armado, en tanto son la manifestación de la *comunicación* (el discurso y la posibilidad de *oponerlo* a otro *discurso*), que es el operador de todo sistema

<sup>54</sup> Ferro, J., y Uribe, G., *El orden de la guerra. Las FARC-EP: entre la organización y la política*, Centro Editorial Javeriano, Bogotá, 2002, pp. 137-138. Entrevista con los comandantes de las FARC Iván Ríos y Fernando Caicedo.

<sup>55</sup> *Ibíd.*, pp. 137-139.

social, recuperando al estructural Luhmann. Al respecto, seguir a Elster parece ser muy importante, pues abordar cuestiones relacionadas con conflictos políticos nos devuelve a la muy peliaguda cuestión de las ideologías.

Para Elster es sencillo (que jamás simple): «Una ideología es un conjunto de creencias de valores que se pueden explicar a través del interés (no cognitivo) o la posición de algún grupo social»<sup>56</sup>. Una sentencia corta y precisa que, sin embargo, guarda dentro de sí una profundidad pasmosa en lo referente al método de análisis:

1. Una ideología, entonces, es un *sistema*: no es una suma sino un conjunto de valores que coexisten en relación unos con otros, uno con otro, y uno con otros.
2. Una ideología, entonces, es *incommensurable*: que, como lo explica Elster, el interés de las ideologías sea no cognitivo coloca a las ideologías en la categoría de aquello que apenas puede describirse y, acaso, comprenderse sólo en relación con algo: un sistema que la incluye o no, otra u otras ideologías, etc.
3. Una ideología, entonces, es una *noticia*, con forma de estructura de sistema de valores, que corresponde de forma descriptiva con la posición de un grupo sobre una realidad: es decir, pertenece al mundo de las *interpretaciones* y, en ese sentido, su categoría relacional la hace comparable, por simetría objetiva, con los otros sistemas de valores que conviven, compiten, existen o no coexisten, con ella.
4. Una ideología como hecho colectivo (es decir por pertenecer al sistema mismo de valores de un grupo social o al grupo social como sistema) intentará (en su incommensurabilidad) dar razón y acaso de justificar la acción colectiva de ese grupo social.
5. Una ideología, como sistema dentro de un sistema, puede entonces ser apreciada e interpretada por un observador simétrico, esto es, un observador capaz de pasar del juicio a entenderse como *en algún tipo de relación* de elemento de sistema con esa ideología. (La operación descriptiva se trata, pues, del método haciendo método de sí mismo).

El punto de Elster se desarrolla sorprendentemente en dos direcciones: la primera, reconocer que en las ideologías la cuestión de las racionalidades posee un matiz problemático: el estar determinadas por afectos; la segunda, intentar un complemento del método de interpretación a partir de cinco brillantes proposiciones.

Con respecto a la cuestión afectiva, Elster vuelve a ser tajante: «Las creencias ideológicas pertenecen a la clase más general de las creencias parcializadas, y la distinción entre las explicaciones de interés y de posición corresponde a la distinción más general entre distorsión e ilusión como formas de parcialidad... Quisiera insistir en la necesidad de entender los mecanismos psicológicos por los cuales las creencias ideológicas se forman y se tejen»<sup>57</sup>. Esto, por oposición a una conexión (arbitraria) causal por homologías estructurales entre estructuras sociales y creencias, y a la simple identificación de las ideologías con intereses de clase.

Se trata, entonces, de encontrar una naturaleza afectiva en las racionalidades que, muy probablemente, las hará pasarse en los límites entre lo racional y lo que no lo es. Se supone, pues, que cuando la cuestión de los deseos influye en la acción, el panorama de la complejidad tiende a ser aún más complejo, por cuanto la renuncia a la ilusión de explicarlo todo racionalmente se impone. Esto puede entenderse en una doble dirección: (a) por un lado, un afecto puede determinar el que una persona haga algo que no le conviene pero que no puede desconocer por cuanto le supone un vínculo acaso inevitable; (b) por otro lado, el afecto puede influir de doble manera en las determinaciones que se toman con respecto a la acción colectiva: 1. Podría darse que, por los afectos de la identificación, una persona deje su interés personal por actuar en nombre de la colectividad ideológica a la que pertenece (una lógica pura de acción colectiva racional, marcada sin embargo por un cierto tipo de renuncia que, según el caso, podría leerse como irracional). 2. Podría darse que, por afectos diversos o deseos, la lógica de la acción racional se rompiera, de forma que, al final, el deseo personal se impusiera sobre el colectivo. Ejemplos de lo anterior se pueden encontrar en las dinámicas de las confrontaciones armadas.

<sup>56</sup> Elster, John, *Belief*, «Bias and Ideology», en Hollis, M. y Lukes, S., (Eds.), *Rationality and Relativism*, the MIT Press, Cambridge, 1997 (séptima edición del original de 1982), pp. 123-148.

<sup>57</sup> *Ibidem*, pp. 123-124.

Sobre la primera situación (a), podría mencionarse nuevamente lo que Fisas llama militarización de las sociedades. «Es la consecuencia de haber estado luchando durante muchos años, creando una cultura y una economía de guerra, que tienen tendencia a perpetuarse a sí mismas»<sup>58</sup>, de forma que generaciones nacen, crecen, se reproducen y mueren en la confrontación y no tienen referentes de existencia distintos a ella. Como se trata de un sistema en el que hay una tendencia de comportamiento, claramente las alternativas para las personas se cierran al punto que, por ejemplo por lazos familiares, el destino de pertenecer a alguno de los grupos en combate está determinado desde el inicio de la existencia.

Sobre la segunda situación (b), las variantes emergen por una diferencia de percepción. Un paramilitar o un guerrillero pertenecen a un grupo a nombre de una identificación de orden político (que igualmente podría leerse como afectiva) o en la búsqueda de maximizar un beneficio individual (que no por serlo deja de ser afectivo). Ello supone un sacrificio de orden personal como, por ejemplo, abandonar la legalidad e inscribirse en la ilegalidad que, en este caso, implica además llevar una existencia que transcurre la mayoría del tiempo en parajes inhóspitos como las selvas de Colombia. Sin embargo, hechos demuestran la afección de esta lógica de la racionalidad colectiva: con cierta frecuencia se presenta el «cambio de bando», especialmente de personas pertenecientes a un grupo guerrillero que se vuelven paramilitares. Igualmente, desmovilizaciones, contradicciones, presión, fracasos, oportunidades, pueden guiar semejantes decisiones: «... la reactivación de las autodefensas y algunos problemas de división interna, que dieron origen a disidencias, han debilitado, a partir de 1996, la presencia del Eln en Antioquia y la Costa Caribe, lo que se vino a sumar a la desmovilización de la Corriente de Renovación Socialista que desarticuló [diversas] estructuras urbanas y... frentes activos... Las estructuras más golpeadas por las autodefensas han sido pequeñas, centradas en trabajo más político que militar, en una zona de difícil consolidación guerrillera por su topografía, llana y poco selvática,

replegando a varios de sus frentes a zonas montañosas en donde han tenido que buscar apoyo de las Farc»<sup>59</sup>.

En suma, las decisiones están afectadas por los afectos, pero los afectos presentes en la ideología son igualmente el resultado de historias de vida y de interrelaciones entre hechos y personas. «[L]as creencias y los deseos son las causas de las acciones. Esto implica que la acción puede ser irracional en dos casos: o es causada de manera equivocada por los deseos y creencias que la causan, o es causada por las creencias y los deseos que, a su vez, han sido causados de manera equivocada... Estudiaré mecanismos de la segunda clase con el fin de localizar las parcialidades e ideologías en el mapa de los fenómenos mentales irracionales»<sup>60</sup>.

Y sugiere cuatro formas en las que estados mentales irracionales pueden surgir en razón de una estructura cognitiva engañosa o por algún impulso afectivo:

«*Preferencia adaptable* es el ajuste de los deseos a las posibilidades... no es una cuestión de algo que guía la decisión sino de algo que da forma a lo que guía la decisión...

*Cambio de preferencia por enfoque* significa que el atractivo relativo de las opciones varía cuando la situación de decisión se re-enfoca de una forma que racionalmente no debería tener impacto sobre las preferencias...

*Pensamiento ilusorio* es la acomodación de las creencias por lo que se quiere, al punto que se produce una creencia acerca de que el estado deseado está al obtenerse o será obtenido...

*Error de inferencia* es la fría forma de las creencias irracionales... como asumir cambios en las preferencias con respecto a sus causas, y como el pensamiento ilusorio con respecto a sus efectos»<sup>61</sup>.

Ejemplos de cada una: el 26 de abril de 2004, el diario El Tiempo informaba que el gobierno colombiano del presidente Uribe pondría en marcha el llamado Plan Patriota (una suerte de continuación estratégica, militar y conceptual del Plan Colombia) cuyo objetivo era «desplegar una fuerza de 14.000 ó

<sup>58</sup> Fisas, Vincenç, *Cultura... op. cit.*, p. 60.

<sup>59</sup> Pinzón, Patricia, (Ed.), *Colombia... op. cit.*, p. 25. Y hay más aún: recientemente, hacia finales de abril de 2004, en hechos muy confusos el jefe paramilitar Carlos Castaño fue víctima de un atentado luego del cual desapareció. Las pistas han apuntado a una escisión interna de su grupo que atentó contra su vida y se tejió aun una hipótesis (desmentida

oficialmente) sobre que su desaparición tenía que ver con una negociación directa con los Estados Unidos para evitar su extradición. (Ver *El Tiempo*, ediciones posteriores al 15 de abril de 2004)

<sup>60</sup> Elster, John, «Belief...», *op. Cit.* pp. 125-126.

<sup>61</sup> *Ibidem*, pp. 126-127.



15.000 hombres en el sur del país donde el grupo guerrillero [de las FARC] mantiene intacta su retaguardia... "Lo único que puedo decir es que del resultado de este plan depende qué tanto nos dure el conflicto". Así define el "Plan Patriota" un alto funcionario del Gobierno...»<sup>62</sup>. Habida cuenta de que las FARC cuentan con aproximadamente 18.000 combatientes, al presidente Uribe y a sus fuerzas militares les pareció apropiado destacar a «unos 17.000 hombres que... ya están metidos en la jungla... Las tropas coparían durante por lo menos un año el corazón de la guerrilla... "llegan para quedarse"»<sup>63</sup>.

Dado que el gasto de defensa, en cuanto a su tendencia durante los últimos años y en cuanto a sus proyecciones para los venideros, ha ido e irá en aumento<sup>64</sup>, el particular deseo de las fuerzas estatales parece ser el de *adaptar* su comportamiento al de la guerrilla de las FARC: con más efectivos, esparcidos de forma atomizada en el territorio de influencia de la organización armada, se aprecia la posibilidad de pelear una confrontación distinta (que avizora la victoria); pero, además, el enfoque mismo cambia, convirtiendo a esta ilustración en un ejemplo perfecto de *cambio de preferencia por enfoque*: se opta por un comportamiento diverso, de fuerzas intermitentes en aumento, sin variar la preferencia final de ganar la batalla a grupos alzados en armas.

Como ejemplo del *pensamiento ilusorio* podría citarse que, aun en la improbabilidad enorme de alcanzar una victoria final, un grupo como las FARC siga mencionando como cierta la posibilidad de alcanzar el poder por las armas<sup>65</sup>. Su estrategia de secuestros, guerra sucia, ataques a la población civil, el desarrollo de la industria del narcotráfico dentro de sus filas han hecho que consiguieran lo que ninguna organización armada de izquierda: que la opinión mayoritaria de un país respalde a un gobierno abiertamente de derecha. El respaldo que las encuestas, por ejemplo, daban al proyecto de reelección del presidente Uribe

así lo confirma. Pero la reelección misma podría ser un ejemplo de *preferencia adaptable* de parte del presidente por cuanto, una vez ha reconocido su interés en ella, se ha dedicado a hacer campaña por ella desde el poder que ostenta<sup>66</sup>.

Por último, y como ilustración de *error de inferencia*, se podría ver cómo los dos últimos gobiernos de Colombia, y los grupos armados que diferenciada y diferencialmente han entrado en procesos de prenegociación con ellos, han asumido, como agentes de la transacción, que por haber llegado a preacuerdos la negociación seguiría un rumbo simple. Sucedió entre 1998 y 2002 entre el gobierno Pastrana y las FARC, y desde 2002 entre el gobierno Uribe y los grupos de autodefensa ilegales. Ciertamente es que, en lo formal, los tipos de satisfacción que se buscan desde la apertura de los diálogos en una negociación podrían considerarse como «a la vista»: «Los conflictos fundamentados en intereses ocurren acerca de cuestiones sustanciales (dinero, recursos físicos, tiempo, etc.), de procedimiento (la manera cómo la disputa debe ser resuelta), o psicológicos (percepciones de confianza, juego limpio, deseo de participación, respeto, etc.). Para que se resuelva una disputa fundamentada en intereses, en cada una de estas tres áreas deben de haberse tenido en cuenta y / o satisfecho un número significativo de los intereses de cada una de las partes»<sup>67</sup>.

Enfocados en la resolución de conflictos, cierto es que el error de inferencia puede darse a partir de una satisfacción de orden psicológico (el reconocimiento como actores políticos de las partes implicadas), y aun si (que no), hubiese habido un acuerdo de procedimiento (una mesa de negociación metodológicamente muy errática en ambos casos, con la consecuente falta de claridad de las normas del juego negociador), faltaba lo sustancial: los recursos en disputa, el problema demasiado difícil como para pensar en que los diálogos simplemente fluirían. Apenas si han iniciado, en una etapa de muy precario acercamiento<sup>68</sup>.

<sup>62</sup> *El Tiempo*, 26 de abril de 2004.

<sup>63</sup> *Ibidem*.

<sup>64</sup> Rueda, G., et al., «Defensa y seguridad para la paz», en Garay, Jorge (Dir.), *Colombia: entre la exclusión y el desarrollo. Propuestas para la transición al Estado Social de Derecho*, Contraloría General de la República de Colombia, Bogotá, pp. 291-355.

<sup>65</sup> Ver Lozano, C. y Comisión Temática de las FARC - EP, *FARC, el país que proponemos construir*, editorial Oveja Negra, Bogotá, 2001.

<sup>66</sup> Ver medios diversos en la semana del 15 de abril de 2004: *El Tiempo*, revista *Semana*, *El Espectador*, revista *Cambio 16* ([www.eltiempo.com](http://www.eltiempo.com),

[www.semana.com](http://www.semana.com), [www.elespectador.com](http://www.elespectador.com), [www.revistacambio.com](http://www.revistacambio.com)). Ver «Double or quits», en *Revista The Economist*, mayo 1 de 2004.

<sup>67</sup> Moore, Christopher, *Negociación y mediación*, Gernika Gogoratz, documento No. 5, original en inglés de CDR, 1989, p. 5, 1994.

<sup>68</sup> Habría que mencionar que la presumida empatía entre las partes pudo hacer ver como simple algo que no lo era: en efecto, para el caso del gobierno Pastrana - FARC, el hecho de que en la campaña electoral las FARC hubiesen otorgado una suerte de aval al futuro mandatario para que ocurrieran los diálogos pudo hacer suponer que los mismos fluirían; para el caso Uribe - Autodefensas el precedente de las llamadas Convivir

Pero no son las claves de la posible resolución lo que se intenta discutir: simplemente percepciones más o menos erradas, que se asumen fundamentadas en ideologías, y que muestran las formas variadas y complejas del intercambio de racionalidades. Por lo mismo, la contribución de Elster es fundamental. Su serie de cinco proposiciones es, por lo menos, iluminadora.

1. «*Primera proposición*: no hay razón para suponer que las creencias moldeadas por una posición social tienden a servir los intereses de las personas en esa posición»<sup>69</sup>. Tal vez la acción colectiva pueda tener esta consecuencia sobre los miembros de una colectividad. Y para los casos de grupos implicados en confrontaciones armadas los ejemplos abundan. Por mencionar uno casual, vale citar a Sieder en la descripción del caso guatemalteco, bien antes de la concreción de los acuerdos de 1996: «El conflicto armado en Guatemala tuvo su mayor impacto en la población civil no combatiente. En los años ochenta la campaña contrainsurgente utilizó un alto nivel de violencia... se establecieron Patrullas de Autodefensa Civil (PAC), fuerzas paramilitares a nivel comunitario en las que todos los hombres mayores de 16 años de edad tuvieron que prestar servicio. Aunque las PAC fueron presentadas como organizaciones "voluntarias", quienes no hacían su turno eran considerados casi automáticamente como simpatizantes de la guerrilla. Estos organismos vigilaban todas las aldeas del país, con informes semanales a la base militar de la zona»<sup>70</sup>. Que la participación no sea verdaderamente voluntaria supone, de inmediato, que las pertenencias al grupo no sean representativas de los intereses de todas las personas que lo conforman y que, si bien, su decisión (por obligación) pueda ser racionalmente comprendida, su acción en sí misma no beneficia sus intereses primordiales. Más aún, puede contradecirlos.

2. «*Segunda proposición*: no hay razón para suponer que las creencias moldeadas por una posición social tiendan a servir el interés del grupo que comanda o está en el poder. En particular, no hay razones para creer que las ideas moldeadas por la posición de la clase dominante misma sirvan para el interés de

esa clase»<sup>71</sup>. En efecto, la ambivalencia al parecer natural de un proceso de negociación de un conflicto armado en el que participan múltiples actores parece demostrarlo. Si un gobierno legalmente constituido y elegido decide negociar con alguno de los grupos implicados parece natural esperar que otro u otros sientan, al menos, envidia (cuando no un ataque frontal contra sus intereses, como es el caso de las FARC frente a los acercamientos Uribe - Autodefensas). En este sentido, si para un agente que detenta el poder legítimo sobre una nación el éxito en la negociación con una parte de la contienda supone un problema negativo de magnitud considerable con otra u otras, dicho éxito se debe apreciar como apenas relativo. Es decir, que las creencias que hacen corresponder razón y poder no siempre son fundadas. Éxitos en el corto plazo (como la disposición al diálogo de algún grupo) no implican un efecto de dominó con el resto de los agentes involucrados, al menos en una confrontación compleja de múltiples actores. Es más: pueden producir efectos diametralmente opuestos, sobre todo cuando las percepciones de los adversarios son tan acendradamente negativas como las del caso que se ilustra.

3. «*Tercera proposición*: no hay razones para creer que las creencias moldeadas por intereses tiendan a servir estos intereses... Primero, la tendencia a engancharse al pensamiento ilusorio es en sí misma conducente a problemas, independientemente de las creencias reales... Segundo, puede ser que la creencia real sea la relevante para la cuestión de interés. Una creencia sobre una relación instrumental entre medios y fines, si es cierta, no es menos eficiente porque se haya alcanzado por medio del pensamiento ilusorio. Tercero, la cuestión relevante puede ser si la creencia es generalmente aceptada más que si es cierta»<sup>72</sup>. Cualquiera de las partes que, por ejemplo, en el conflicto violento y político de Colombia guardase para sí la ilusión de ganar la confrontación (y lo hacen), hará cierta dicha pretensión, movilizará recursos y personas para ello y se encontrará en la trampa que supone pensar que, por haber durado tanto, la confrontación

explicado con anterioridad, o el apoyo de los Estados Unidos a la política de seguridad del mandatario, son apenas una muestra de la sintonía que hizo presuponer que errores de procedimiento, fracasos de políticas o escisiones pusieran tantos obstáculos a la concreción de algún acuerdo.

<sup>69</sup> Elster, John, «Belief...», *op. cit.*, p. 130.

<sup>70</sup> Sieder, Rachel, «Cooperación y fortalecimiento institucional: la reconstrucción de posguerra en Guatemala», en Osorio, Tamara y Aguirre,

Mariano, (Coord.), *Después de la guerra. Un manual para la reconstrucción posbélica*, Icaria - Antrazyt, Barcelona, 2000, pp. 105-143.

<sup>71</sup> Elster, John, «Belief...», *op. cit.*, p. 133.

<sup>72</sup> *Ibidem*, p. 142.

compleja mencionada esté a punto de acabarse. Pero si la verdad se convierte en que hay un enemigo que se opone al interés de un grupo determinado y que la obliteración de ese obstáculo es la solución, no hay mucho más que pensar y se simplifica fatídicamente el panorama. Como lo dice el propio Elster «la lucidez también puede ser contraria al interés»<sup>73</sup>.

4. «*Cuarta proposición*: no hay razón para suponer que las creencias que sirven a ciertos intereses puedan ser explicadas por esos intereses»<sup>74</sup>. Si, por ejemplo, se identificara el proyecto de un grupo como las Autodefensas Unidas de Colombia como, en efecto se plantea, un discurso acompañado de acción que pretende el orden y la democracia, poco coherente resultan sus métodos con la implantación del orden que proponen sus intereses declarados<sup>75</sup>. Ello es típico de la «violencia sin inocentes», es decir de la violencia política<sup>76</sup>. «Cuando la muerte es la medida de la devoción para las causas nobles, aun las víctimas se vuelven co-conspiradoras si la aceptan como una necesidad histórica. Es una de las formas en las que la violencia política se torna legítima»<sup>77</sup>. La nobleza de la muerte, o la paz que brinda la muerte violenta que conduce a una gloria inexplicable, pero legítima, son oxímorones que hacen patentes las francas contradicciones entre ciertas creencias e intereses que justifican agencias violentas.

5. «*Quinta proposición*: no hay razón para creer que si una creencia está racionalmente basada en la evidencia disponible, la búsqueda de una explicación genética sea equivocada... Una creencia puede ser ilusoria, y sin embargo estar bien fundada en la evidencia disponible, si emerge de los dos errores compensatorios o un error que en algún tipo de contexto pueda sustituir a la inferencia correcta; o porque la creencia justificada y el pensamiento ilusorio puedan coincidir por pura chiripa... [La] epistemología necesita de historia»<sup>78</sup>. Un ejemplo que puede apreciarse en una confrontación, que más bien es una masacre, fue el de los acontecimientos ocurridos en Rwanda en 1994. La masacre de Tutsis por vía de los machetes de los Hutus ocurrió gracias al

odio fundado en una división étnica con visos de artificial, y que no resultó más que de antiguos intereses de los colonizadores belgas y de sus alianzas políticas con los grupos que, a su parecer, deberían dominar su antigua colonia. El carné de identidad expedido a principios de los sesenta para establecer diferencias étnicas entre uno y otro grupo fue la gran excusa y el motivo para quienes perpetraron la masacre<sup>79</sup>.

La anterior reflexión es un intento por entender que, en la comprensión y en la pretensión de desarrollar una visión amplia, no por ello no esquemática, de una confrontación armada a partir de identificar los cursos de acción de los agentes implicados en ella, no basta con referirse a la acción racional de los actores. Es decir que, si bien, muchas de las decisiones que ellos pudieran tomar en la línea de vida de la confrontación obedecerían sólo a la magnificación de su beneficio, la naturaleza compleja, caótica y afectiva de la disputa no puede hacernos desconocer que está inmersa en un entorno que la afecta: que el entorno al que pertenece está dentro de otro más grande, y que ese determina, entonces, al subsistema confrontación de una u otra forma; y viceversa, por operaciones de transitividad acaso infinitas que tienden a mostrar cómo no bastan los árboles de decisiones para tener un cuadro amplio del orden de las cosas.

Por ejemplo, el hecho de que actores armados ilegales en la confrontación colombiana tomen la decisión de participar en el negocio del tráfico y comercio de drogas ilícitas tiene, por supuesto, un componente altamente racional (por cuanto supone la maximización de una oportunidad que representa beneficio económico). Pero es una decisión que supera el simple análisis desde la teoría de juegos.

1. Existe evidencia de que en algunas regiones de Colombia hay combates entre actores armados ilegales (FARC y autodefensas) por el dominio de territorios dedicados a cultivos ilícitos. Por supuesto, el actor legal (fuerzas del orden) debe combatirlos a ambos. El caso del departamento de Putumayo, al sur occidente del

<sup>73</sup> Ibidem.

<sup>74</sup> Ibidem, p. 145.

<sup>75</sup> Ver Aranguren, Mauricio, *Mi confesión. Carlos Castaño revela sus secretos*, Editorial Oveja Negra, Bogotá, 2001.

<sup>76</sup> David Apter, para explicarlo, diría que la acción política, y mucho menos la acción política violenta, jamás puede ser inocente. «Tampoco lo son las víctimas, los blancos [de esa violencia]». Ver Apter, David, «Political

Violence in Analytical perspectiva» en Apter, David, *The Legitimization of Violence*, New York University Press, New York, 1997, pp. 1-32.

<sup>77</sup> Ibidem.

<sup>78</sup> Elster, John, «Belief...», *op. cit.*, pp. 147-148.

<sup>79</sup> Ver «The road out of hell», *The Economist*, marzo 27 - abril 2 de 2004, volumen 370, No. 8368.

país, es más que ilustrativo: «No hay un registro único de los homicidios para el Putumayo, situación que se presenta en general en los contextos rurales colombianos en los que hay organizaciones al margen de la ley luchando por controlar un territorio... Las autodefensas están golpeando desde 1998 principalmente en Puerto Asís, Valle del Guamuez (La Hormiga), Orito, San Miguel y en general en el bajo Putumayo. Son estos municipios de los que las Farc derivan sus principales entradas financieras principalmente a partir de la economía de la coca y es explicable que las autodefensas busquen disminuir su poder financiero y en esa medida reducir su poder militar y su control sobre tan importante área... Los Frentes 32 y 48 de las Farc son los que presionan con mayor fuerza en el bajo Putumayo y de esta región derivan una significativa cantidad de recursos, principalmente de la coca, pero también de la economía petrolera... Es de resaltar que los ataques de las Farc a las Fuerza Pública no son sólo frecuentes sino sobre todo contundentes... Hay una correlación entre la violencia, la superficie cultivada en coca, y la confrontación entre las organizaciones armadas al margen de la ley... No es por accidente que los municipios que conforman la región del bajo Putumayo concentren la mayor proporción de los cultivos ilícitos del departamento y sean al mismo tiempo los que se disputan con más fuerza las autodefensas y las Farc»<sup>80</sup>.

2. Lo anterior indica que los actores armados, en la búsqueda de su propio beneficio, compiten por un recurso disputable (territorio para cultivos ilícitos o ganancias del comercio de la coca) y que lo hacen en lo que podría entenderse como un

modelo no cooperativo de actor racional: «Ante situaciones de conflicto, los agentes pueden decidir cooperar, tomando sus decisiones de mutuo acuerdo, o actuar de manera individualista. Se diferencia entonces: la teoría de juegos cooperativos y la teoría de juegos no cooperativos. Un juego es cooperativo cuando los individuos pueden comunicarse entre sí y comprometerse a tomar ciertas decisiones, conscientes de que eventualmente una elección individual diferente a la planteada en el acuerdo, podría ser más interesante a la hora de hacer efectivas sus decisiones. Por su parte, la teoría de juegos no cooperativos estudia el comportamiento de individuos egoístas y oportunistas que exigen siempre la acción que les brinda el máximo de satisfacción... Ciertamente, se puede considerar que los juegos cooperativos constituyen un caso particular de los juegos no cooperativos, en la medida en que el proceso de negociación y aplicación de mecanismos que permiten volver ejecutables los acuerdos, pueden ser estudiados a partir de comportamientos individuales estrictamente egoístas»<sup>81</sup>.

En este sentido, comprender la lógica de la confrontación tiene que ver con que los actores desestiman cualquier posibilidad de acuerdo, ni siquiera hacen referencia a él, y entran en el daño mutuo violento que podría verse como el egoísmo racional del nivel máximo pues de lo que se trata es precisamente de borrar las posibilidades de la discusión. Nada más claro, pues, que la propia racionalidad interna de dos actores comprometidos en la confrontación (racionalmente, o desde la teoría de juegos, un juego decididamente no cooperativo y, más, destructivo de forma abierta)<sup>82</sup>.

<sup>80</sup> Pinzón, Patricia. (Ed.), *Colombia...*, op. cit. pp. 70-75.

<sup>81</sup> Cahuc, Pierre, *La nueva microeconomía*, Alfaomega S.A. - Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2001 (Del original en francés *La nouvelle microéconomie*, Editions La Découverte, 1996, pp. 15-16.

<sup>82</sup> Eso queda claro: Así: «Los cultivos de coca y amapola [son]... una lógica consecuencia del sistema. Según la DEA, de cada cien dólares pagados por el consumidor estadounidense por cocaína, quedan 93 en Estados Unidos, 4 ó 5 van a parar al intermediario colombiano [¿?] y 2 ó 3 quedan para el productor de hojas de coca. Los productos químicos necesarios para la fabricación de la droga son comprados ilegalmente a empresas de los países industrializados. El gran negocio es de ellos. Y no podía ser de otra manera, en un sistema capitalista decadente, que hace más de treinta años desvió sus inversiones de la esfera productiva hacia las operaciones financieras clásicas, como compra de acciones y títulos públicos, de allí hacia formas especulativas cada vez más veloces y enmarañadas, como los

derivados y futuros, para finalmente desembocar en los negocios ilegales, los saqueos y demás formas tenebrosas de enriquecimiento. El gran capital transnacional se encuentra inmiscuido en el podrido mercado de privatizaciones de empresas públicas, en las operaciones de blanqueo de dinero, en los paraísos financieros que rentan del crimen organizado, y obviamente en el narcotráfico, el negocio contemporáneo que reproduce ganancias a mayor velocidad. Los cultivos prohibidos además, son el lógico resultado de no haber adelantado nunca en nuestro país una reforma redistributiva de la propiedad agraria y agroindustrial. El modelo de deshacerse de los campesinos ubicándolos en lejanas fronteras agrícolas, o desplazándolos violentamente con el destino de civilizar tierras que más tarde les serían nuevamente arrebatadas a la fuerza... Los cultivos de coca y amapola cada vez más crecientes, ya no sólo en las áreas de frontera agrícola, sino incluso en zonas centrales dedicadas en un pasado reciente, a otro tipo de siembras condenadas a la ruina, viene a ser la tabla de salvación de cientos

## 3. Pero:

a) las justificaciones de orden ideológico de ambas partes, que además obedecen al planteamiento de un modelo de Estado que se pretende reformar, cuando no cambiar totalmente, esconden la verdad de puño: *racionalmente* hablando, y sólo en la teoría de los juegos, Salazar y Castillo explican que «la dimensión política y revolucionaria de esas organizaciones actúa en el contexto más amplio de una organización social en la que la depredación sistemática, el ejercicio de la violencia y la búsqueda de ventajas económicas individuales prevalecen... [En] general, el contexto social favorecía la proliferación de los que estaban organizados para la depredación y para la imposición violenta, a costa de debilitamiento y hasta la desaparición de los que no lo estaban... Pero la depredación organizada, como forma de comportamiento social, no ha pertenecido en forma exclusiva al terreno de las organizaciones armadas al margen de la ley. La vaguedad de la frontera entre lo legal y lo ilegal en Colombia es una consecuencia obvia de una situación en la que las estrategias están extendidas a toda clase de acción social... [H]ay relaciones de depredación que implican una respuesta armada y costosa por parte de las víctimas, reales y potenciales. Terratenientes, ganaderos, comerciantes, narcotraficantes, colonos, compañías multinacionales han tenido y tienen

---

de miles de familias campesinas conminadas a la alternativa de perecer o sembrarlos (sic)». (En Lozano, C., y Comisión Temática de las FARC - EP, *op. cit.*, pp. 49-50).

Y: «Yo soy medio puritano y confieso que no fue fácil tomar la decisión. Acepté la financiación de algunos frentes de la Autodefensa con el dinero del narcotráfico y escribí en mi diario: [“] Sería cometer el peor error de mi vida o hacer lo debido e irremediable de acuerdo a las circunstancias”. Desde comienzos de la década del 90 las FARC se financiaba a través del narcotráfico y recolectaban cifras impresionantes, entre cien y doscientos millones de dólares anuales. Así mantenían a los subversivos en mejores condiciones a la hora del combate. Además auspiciaban algunas ONG de izquierda dentro y fuera del país. Mientras yo compraba cien o doscientos fusiles en el mercado de armas, las FARC conseguía mil o dos mil. Por eso, decidí cobrarles impuesto a los cocaleros. “¿Pero en qué lugar se encuentran?” No fue difícil averiguarlo: donde se mantiene la guerrilla ¡Así de sencillo! Comenzamos a quitarle el control de los territorios de coca a la subversión, lo que aumentó los ingresos de dinero a la Autodefensa. Las FARC compraron diez mil fusiles y los ingresaron por Perú. Nosotros hicimos lo mismo con cuatro mil quinientas armas provenientes de centroamerica. Todo con la plata del narcotráfico. Pasé varias noches sin dormir al tomar la decisión pero si no lo hago, me hubiera convertido en un comandante

la capacidad de reaccionar y de imponer costos a sus depredadores. El surgimiento y expansión de las organizaciones paramilitares o de autodefensa no son más que el efecto visible de la puesta en marcha de la capacidad de reacción de ese tipo de víctimas. Las ganancias que las organizaciones depredadoras derivan de sus actividades se ven, entonces, afectadas: ahora deben incluir los costos crecientes de una reacción violenta y expedita contra sus acciones...

La pretensión de las FARC de hacer surgir de su fortaleza militar y de su poderío económico un nuevo Estado o, al menos, un Estado embrionario, no debería sorprendernos. Es fácil olvidar que los Estados nacionales europeos surgieron y se consolidaron como resultado de dos factores: la derrota de las otras organizaciones militares con las que disputaban poblaciones y territorios, y el desarrollo de una habilidad particular para movilizar tropas, reclutarlas y expandir sus recursos militares. ¿de qué dependía esta habilidad? De la extensión del comercio y de la actividad económica bajo su control, de la efectividad de su sistema de tributación y de su capacidad para lograr la obediencia y lealtad de sus súbditos... Es evidente que algunas de estas características están dentro del conjunto de elementos que las FARC han intentado desarrollar, con éxito relativo, en los últimos años»<sup>83</sup>.

idealista que perdió la guerra. Si la guerrilla tiene arrodillado al estado con el dinero proveniente de la cocaína, y este gobierno [(Pastrana)] negocia con la narcosubversión, a pesar de saber que ellos están en las etapas de cultivo, procesamiento y tráfico. No queda ninguna salida distinta a utilizar el mismo método de financiación de la guerrilla, la misma estrategia que la banca norteamericana y colombiana han utilizado enriqueciéndose al lavar dólares del narcotráfico. Con su doble moral comen callados... De vez en cuando uno que otro capo del narcotráfico me soborna y de manera dosificada para que le haga favores. Es triste saber que algunas veces la necesidad de la plata me ha llevado a dejarme sobornar por los “narcos”. ¡Qué tristeza, hombre! A veces me ofrecen dinero esperando que medie o hable bien de ellos ante determinada persona; han puesto muchos dólares delante mío para que les tape algo que hicieron. Pienso que si un narcotraficante desea aportar cincuenta millones de pesos [(unos € 20.000 entonces)] y no es necesario protegerlo o a su negocio ilícito, bienvenido sea. Algunos tienen fincas en una región y buscan seguridad para sus tierras. Se le recibe su dinero en condición de inversionista no de narcotraficante (sic)» (En Aranguren, Mauricio, *Mi confesión... op. cit.* pp. 205-206).

<sup>83</sup> Salazar, Boria., Castillo, María del Pilar., *La hora de los dinosaurios. Conflicto y depredación en Colombia*, CEREC - CIDSE, Bogotá, Cali, 2001, pp. 16-20.

Los autores, se insiste, no reconocen más que operaciones racionales en los procesos que describen, pero no pueden menos que introducir la duda si bien, más adelante definirán a los actores de la confrontación como «muy racionales»<sup>84</sup>: «la trampa del escalamiento es, también, la trampa de una disputa permanente y cíclica de territorios, cuyas poblaciones sobreviven bajo poderes frágiles y arreglos sociales inestables»<sup>85</sup>. Bien que se pudiera ver que la perpetuación de la confrontación cupiera racionalmente en la consecución de los fines (ocasionales) que persiguen los actores implicados en la agencia violenta, como claramente pueden defenderlo los autores, podría en cualquier caso hacerse una salvedad sobre lo distinto: la trampa, en sí misma, y desde la teoría de conflictos, es lo opuesto a la decisión racional<sup>86</sup>.

Las racionalidades aquí vistas, y a veces defendidas como absolutamente racionales (valga la redundancia) no lo son más que en su naturaleza relacional. La trampa tiene que pasar por

una operación de racionalización para que sea oportunidad: mientras tanto es trampa pura y, por lo mismo, un caso típico de convicción que no sirve al interés que la guía, una suerte muy peligrosa de pensamiento ilusorio destructivo. Es irracionalidad por más de que se enmarque en un proceso de tomas de decisiones instrumentales en tanto contribuyan a la consecución de un fin.

Pero,

b) Aun si asumiéramos la racionalidad, y las posibles decisiones de orden racional, que tomaran actores violentos en su acción depredadora, por pedir prestado el término, varias preguntas surgen sobre los mínimos racionales:

— ¿En qué podría consistir el que un proyecto militar-político fuese sostenible, asumido que la acción de los actores debiera conducir, racionalmente, a su perpetuación, o a su intento de construir un tipo de control perdurable?

<sup>84</sup> En efecto, hablan (pp. 25-26) de que «la mayor matanza continua del mundo, para un país que no está en guerra declarada, va de la mano con la puesta en marcha de un conjunto de instituciones mercantiles, en cuyo centro está la figura del contrato racional en el que las dos partes no harían más sino sellar un acuerdo que va en beneficio de ambas. Se trata, entonces, de una violencia calculada, funcional, económica en su racionalidad. No responde al fanatismo político, religioso o étnico. No está gobernada por pasiones incontrolables. No comete excesos. Trata, a toda costa, de no hacerlo. Incluso cuando se trata de la violencia organizada de guerrilla y paramilitares, prefieren los actos ejemplares, que crean reacciones rápidas en cadena... Con acciones calculadas, ejemplares, rápidas, que involucran el terror masivo paralizante (o lo desencadenan), las organizaciones armadas pretenden alcanzar ciertas consecuencias: lealtades, desplazamientos, cambios en la conducta de los civiles, ganancias territoriales». No obstante, elaboraciones posteriores, como se verá, demuestran que no todo es tan racional, ni siquiera para los autores citados.

<sup>85</sup> *Ibidem*, p. 20.

<sup>86</sup> Mitchell (Mitchell, Christopher, *Evitando... op. cit.*, pp. 10-11) ve en la trampa una de las oportunidades que los actores podrían reconocer como posibilidad de salida negociada, más exactamente como uno de los estados mencionados de «maduración». Pero lo hace por oposiciones; por oposiciones a la racionalidad: «En muchos de sus aspectos el modelo de trampa "T" puede considerarse como un rival del modelo EP [(Estancamiento perjudicial, según el cual los adversarios buscarán una solución negociada cuando ninguno pueda entrever una solución positiva mientras se sigan empleando las estrategias hasta ahora utilizadas con costos insopportables)]... El enfoque EP se encuentra más cerca de la tradición de "actor

racional" en el análisis formal de toma de decisiones, en el que se asume que costes crecientes y beneficios potenciales decrecientes derivados de la "victoria", son factores que contribuyen a que quienes toman las decisiones abandonen un conjunto de estrategias y consideren otras diferentes. En contrapartida, en el modelo T se arguye que los líderes se ven atrapados en una continua búsqueda de la "victoria", incluso después de que (desde fuera) parezca que los costes se han vuelto "insopportables". Subyace en este modelo un proceso aparentemente irracional por el que los "costes" se transforman en "inversiones" para una victoria que sólo puede ser total... el daño propiamente dicho, se convierte paradójicamente en la razón para seguir adelante... En muchos sentidos, el enfoque de trampa es menos "irracional" de lo que pueda parecer. De un lado, los líderes suelen desarrollar el argumento... de que el alcance de los sacrificios del pasado hace que cualquier alternativa a una victoria sea algo impensable... De otro lado, las partes en conflicto a menudo se enfrentan al problema de que los beneficios derivados del éxito sólo se recogen muy al final del proceso, una vez que se ha logrado la victoria final... ¿[Cuándo] se produce una situación de madurez?... cuando algún acontecimiento destacado, fuerza a quienes toman las decisiones a una nueva e importante re-evaluación de la situación. Esta re-evaluación supone un cambio en los objetivos: de justificar los sacrificios del pasado... y de dañar al adversario, se pasa a salvar lo que se pueda de los recursos restantes poder medio de un cambio total de política[...]. las pérdidas del pasado ya no se consideran como inversiones para lograr el éxito, sino en algo... de lo que hay que desprenderse a regañadientes; y... la opinión de los líderes empieza a verse dominada por la necesidad de recortar pérdidas y minimizar otros costes, incluso si esto supone minimizar los esperados beneficios de la "victoria"...».

Si los actores, como lo afirman los autores citados, son predadores de recursos naturales de diverso tipo, y la acción violenta supone acción directa sobre esos recursos, la victoria podría significar, nada menos, que el final por doblegamamiento del adversario o adversarios dejara un panorama depredado en el que poco sentido tendría la existencia.

- Si bien proposicional (en tanto sustenta una lógica y en tanto realiza proposiciones) el discurso de los agentes, definitivamente, no guarda coherencia alguna con los métodos de acción. Pensar por un momento en actores no estatales tratando de reformar un Estado o de construir otro lo demuestra: supongamos (casi sin suponer) que el control territorial implica la creación de una lealtad (dejando de lado la cualidad *ocasional* de esa adhesión en este caso) social en un territorio apropiado o en vías de apropiación; para ello se tomarán sin duda decisiones de orden militar y político y se fundarán empatías con habitantes de la zona. Sin embargo, esa empatía, deseable, se basa más en la estrategia de terror y depredación que en la construcción de lealtades políticas dialogales: la simplicidad de que no estar con nosotros es estar en nuestra contra.
- Y hay más: la simple afirmación de que «los cultivos ilícitos pasan a convertirse en uno de los epicentros de la

cruenta guerra que vive el país» confirma la incoherencia patente de unos y otros agentes ilegales: por una parte que una guerrilla de orientación marxista, como son las FARC, dedique esfuerzos militares al control de zonas amplias en las que evidentemente apoyará, controlará o cobrará «impuestos» por una actividad capitalista como pocas (la contribución de insumos para el mercado internacional de las sustancias ilícitas) es, por lo menos, contradictorio.

Que una organización de derecha, cuyo objetivo último es la eliminación de las fuerzas subversivas de izquierda (guerrillas marxistas) se comporte de manera igual a ellas para entrar a controlar parte del comercio, apoyar o cobrar «impuestos» por una actividad ilegal, en aras además de la construcción de un Estado social de derecho resulta, por lo menos y repetidamente, contradictorio. Por eso solo, asumir la racionalidad de puño de los actores armados no es tan sencillo<sup>87</sup>. Además habrá acción depredadora de parte del control legal de las zonas en conflicto y, efectivamente, esto ha sucedido con una política de fumigaciones muy indiscriminada que, no es sorpresa, destruye otros recursos y tierras, lo que supone que racionalmente hablando el control es una realidad pero que sus secuelas son imprevisibles<sup>88</sup>.

<sup>87</sup> En Defensoría del Pueblo de Colombia, *Los cultivos ilícitos. Política mundial y realidad en Colombia*, Defensoría del pueblo, Bogotá, 2000, pp. 108-110 se hace un rápido resumen de la situación a finales de los noventa que lo confirma: «Aunque la guerrilla prefirió no involucrarse personalmente en la producción de coca y siempre procuró guardar cierta distancia... su presencia en las zonas productoras obedece a la posibilidad de contar con bases campesinas y... con bases económicas de financiamiento... [L]as masacres de Mapiripán en el año 1997; ... de La Gabarra en 1999 y 2000...;... El objetivo de la masacre de Mapiripán era erradicar a las Farc y permitir que las Autodefensas... tomaran el control de la economía ilegal del departamento del Guaviare, que... producía el 30% de la... hoja de coca del mundo... El 29 de mayo de 1999, en... la vía... un grupo de autodefensas interceptó varios buses y con lista en mano bajaron un grupo de personas, ejecutando inicialmente a siete de ellas... Otras masacres se registraron durante 1999 en Tibú, en total 14 que dejaron 127 personas muertas... En la zona rural del municipio de Puerto Asís... se encuentra el frente 48 de las FARC y la parte urbana la dominan los paramilitares. Según testimonios de campesinos y de los comandantes guerrilleros, se cobra impuesto al comprador pero no al campesino, el monto varía; otros testimonios dicen que la guerrilla también compra y está acumulando base de coca, lo cual la ha convertido en el mayor intermediario.

Se dice también que los paramilitares igualmente trafican con la coca. Esta situación ha llevado a una serie de atentados en el casco urbano de Puerto Asís... Esta cruenta guerra que hasta ahora comienza en el departamento... tiene a la población amenazada y asustada, sola en medio de las fuerzas... Durante 1999 se presentaron 13 masacres... 77 personas muertas... [L]a coca fue y es negocio de la guerrilla, pero ahora gran parte es de los paramilitares. Carlos Castaño... ha mencionado que ellos no siembran la coca, cuando llegan a la región, la coca ya está... [A]l expulsar los grupos guerrilleros, ellos se quedan con el impuesto que se cobra por producirla y comercializarla... [S]e ve venir una guerra frontal contra el campesinado en estas regiones. Esto se reconfirma cuando se sabe que el Gobierno de Colombia se comprometió ante los Estados Unidos a reducir en un 50% los cultivos ilícitos en el país en los próximos cinco años...».

<sup>88</sup> Habría que comentar, sobre este particular que, racionalmente, un gobierno comprometido en la lucha contra el cultivo de insumos para la fabricación de narcóticos debería emplear, en la búsqueda del éxito, mecanismos de erradicación de esas siembras. En el pasado muy reciente el gobierno ha cumplido con ello, además, guiado por compromisos internacionales (con los Estados Unidos especialmente) y que ha conseguido éxitos relativos importantes. Según el diario *El País* de Cali, (5 de mayo de 2004): «En horas de la mañana la oficina del zar antidrogas de los Estados

— Pero no se trata simplemente de un relato de hechos: la acción de terror, distante del proyecto político en tanto forzadora de lealtades (lo que es destructora de las mismas) tiene una racionalidad interna contradictoria y no una coherencia de proyecto: «Atribuir un proyecto político definido a las organizaciones de traficantes sería un contrasentido, ya que sus intervenciones se llevan a cabo, sobre todo, por la fuerza de las circunstancias. Esta afirmación es válida para la relación que establecen tanto con las instituciones públicas como con la guerrilla; en ambos casos, las estrategias obedecen a múltiples cálculos, algunas veces contradictorios»<sup>89</sup>.

Aquí, el problema sería identificar los niveles de compromiso entre organizaciones aparentemente contradictorias pero que,

---

Unidos confirmó que Colombia redujo sus cultivos en un 21% durante el 2003. Fuentes de la administración Bush subrayaron que la colaboración del gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez ha sido fundamental en dicho logro. Esta manifestación se considera un buen augurio de cara a la solicitud del Gobierno colombiano de prorrogar la ayuda del Plan Colombia hasta 2009. La cifra fue calificada como un récord no alcanzado desde 1986. Así lo afirmó la Ondcp, que en un comunicado también aseguró que «la disminución de los cultivos en ese país no fue un hecho aislado, pues los cultivos de la zona andina se redujeron en un 18%». Eso, sin embargo, se contradice con la siguiente tesis: «El Plan Colombia, proyecto ya aprobado por la Cámara de representantes de EEUU, y que incluye el otorgamiento de ese país al gobierno colombiano de 1.700 millones de dólares para la lucha contra el tráfico de drogas, se propone erradicar los cultivos ilícitos en un plazo de cinco años. El Plan, además de considerar el aumento de las tareas de fumigación, posibilita el uso de agentes de control biológico. Así se está desarrollando una investigación a fin de utilizar el hongo *Fusarium oxysporum*, el cual se dice que sólo atacaría las plantas de coca. Hay, sin embargo, muchas dudas de parte de los centros de investigación científica del país con respecto a ésta y otras características del hongo y que han sido puestas en conocimiento del Ministerio del Medio Ambiente y de la Defensoría del Pueblo. Existen evidencias de que esta forma de hongo es capaz de atacar plantas de diversas especies y de que la misma puede variar genéticamente una vez liberada en el ecosistema selvático, impactando además a microorganismos del suelo. En ese caso, el remedio ya no sólo sería peor que la enfermedad, sino que podría desatar procesos irreversibles con resultados devastadores sobre la gente, sus cultivos y los ecosistemas nativos». Boletín N.º 35 del WRM, Junio de 2000, Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales wrm@wrm.org.uy.

<sup>89</sup> Pécaut, Daniel, *Guerra contra la sociedad*, Espasa - Planeta, Bogotá, 2001, p. 169.

al final, coinciden en la connivencia que les otorga una particular convivencia de contradicciones y de acciones-discursos que a veces se acercan. Pero el acercamiento es, como se puede esperar, circunstancial: en ocasiones supone colaboración y en veces implica enfrentamiento armado. Es más, la relación contradictoria entre agentes diversos de violencia deja al descubierto la fragilidad de las lealtades en muchos sentidos, pero también la forma como sectores de la legalidad llegan a ser tocados por el confuso y frecuente paso de lo legal a lo que no lo es en vice-versas continuadas<sup>90</sup>.

Las contradicciones de las relaciones, su variación, hacen ver que las creencias en las que se sustentan las ideologías (aun las del Estado si se entiende que los gobiernos puedan tener una ideología), por ser acomodaticias pueden desdeñarse de la propia

<sup>90</sup> Otro resumen útil, está en Pécaut, Daniel, *Guerra...op. cit.*, pp. 174-177: «...en 1993-1994... los narcotraficantes participan abiertamente en la creación de grupos paramilitares. Esta evolución es inseparable de la diversificación creciente de sus intereses... El tráfico funciona según una división del trabajo implícita: las guerrillas garantizan la protección de los cultivos y los grandes laboratorios; los traficantes se encargan de las otras operaciones, especialmente de la comercialización... [E]n 1981 [se fundó el] MAS [(Muerte a secuestradores) que]... respondía a un incidente puntual: el secuestro, por uno de los más importantes grupos de la guerrilla colombiana (M-19), de la hermana de uno de los jefes del cartel de Medellín... El cambio brusco que se produjo alrededor de 1987 constituye un verdadero viraje. En ese momento... la organización armada [del narcotraficante] Gonzalo Rodríguez... emprende el asesinato sistemático de los miembros de la UP [(movimiento de izquierda que agrupó a desmovilizados de las guerrillas y a izquierdas militantes) porque, según el capo]... las FARC no habrían respetado su palabra con ocasión de una entrega de droga... No es casualidad que en la misma época el cartel de Medellín se haya embarcado en una estrategia ambiciosa orientada a garantizar el control de un vasto corredor... [Esto] fue motivo de una sangrienta guerra local que produjo más de tres mil muertos... Las Fuerzas Armadas se lanzan discretamente, en ese momento, a lo que se ha llamado la "guerra sucia"... [M]ilitares, narcotraficantes y propietarios se asociaron para conformar un grupo paramilitar... Dirigentes y miembros de la UP fueron su primer objetivo: de mil quinientos a dos mil militantes fueron asesinados... La última etapa, que aún subsiste, es aquella en que los narcotraficantes participan en la construcción de verdaderos ejércitos paralelos, unificados y dirigidos inicialmente por un comando único, bajo el nombre de Autodefensas Unidas de Colombia (AUC)... La financiación de las AUC, por lo demás, proviene en gran medida... de tributos impuestos a la droga... Se podría... preguntar si la estrategia militar de esta organización ... no está orientada, precisamente, a arrebatar a las guerrillas el control de ciertas regiones de cultivo de coca».



racionalidad que las sustenta. En el tiempo, organizaciones y las personas, a partir de tomas de decisiones que pueden maximizar su beneficio, crean lealtades que les acercan de manera caprichosa a la legalidad y a la ilegalidad. Eso, además de complicar el panorama del análisis, confirma que la racionalidad de cada agente es del todo relativa y relacional. Y que no siempre es la guía: afectos y hasta ideologías la afectan. Pero este juego descriptivo no dejaría de ser sólo ello, si no se enfoca en que los ires y venires de las racionalidades en realidad se vuelven en contra de las personas.

Que las violencias ocurren parece evidente, al menos si se miran hechos en determinados *momentos*, es decir en ciertos *tiempos*. El cómo específico de cada violencia parece más difícil de determinar. Más aún: ese *tiempo* de la violencia que se vuelve un *cómo* de la violencia es lo que puede dar luces sobre la forma como se manifiesta la violencia en un hecho que se pueda ver como más o menos violento o con ciertas características propias de su tipo de violencia.

En su ya clásico estudio sobre la violencia, John Keane asevera, de entrada, que la violencia del siglo xx es una sucesión de *barbaridades*, poco probables en otro momento y quizás inimaginables fuera de lo que él considera un *largo siglo de violencias*: «Guerras genocidas, ciudades arrasadas por los bombardeos, explosiones nucleares, campos de concentración, oleadas de crímenes que se propagan como reguero de pólvora, este siglo ha conocido un grado de violencia, planificada o no, que supera todo lo previsible, y no parece que el porvenir augure nada mejor. Naturalmente, los historiadores del siglo que viene hablarán del valor de aquellos que lucharon por sobrevivir a los episodios violentos del nuestro; me refiero a los que construían túneles para burlar a los organizadores de su exterminio; a las mujeres enlutadas que plantaban cara a un Estado terrorista, en silencio, con el nombre de un familiar escrito en el pañuelo blanco de la cabeza; a los hombres y las mujeres víctimas de la “limpieza étnica”, que derramaban lágrimas sobre sus casas y haciendas destruidas, rogando a los conquistadores que no les arrasaran las cosechas. Los relatos causarán una honda impresión en las generaciones

futuras, porque los historiadores no podrán pasar por alto aquella espantosa crueldad cuyos símbolos podrían ser las trincheras del Somme, donde la carne y la tierra se mezclaron hasta que el barro adquirió un tono rosáceo; la quema y reciclaje de cadáveres para obtener pólvora y sembrar más cadáveres entre los futuros enemigos; la carne destrozada y los rostros hinchados a causa de una bomba cuyos destellos superaron los del propio sol; el ejército de torturadores armados de electrodos, jeringuillas y rectoscopios para introducir en el cuerpo de su víctima ratas que roen y desgarran por dentro; los oficiales de un ejército que, desde aviones y helicópteros, arrojaban a las profundidades del océano los cuerpos inertes, muertos o drogados, de cientos de hombres y mujeres jóvenes»<sup>91</sup>.

La larga descripción, gráfica por demás, trata de presentar las *características* de una violencia contemporánea haciendo un uso combinatorio de palabras que, juntas, sólo pudieron aparecer en el tiempo en cuestión. Es decir, cualquier combinación de palabras con el término *nuclear* no había tenido, hasta 1945, referentes ciertos sobre la faz de la Tierra, lo que supone no sólo una variación fundamental en los lenguajes sino también en la ética. Pero esa no es la discusión de este momento. Se quiere dar cuenta, más bien, de que las asociaciones posibles de violencias, en el caso específico del siglo xx, dieron como resultado una conformación de *barbaries*, que tendrían una estrecha relación con *violencias organizadas* con unas características no vistas hasta entonces.

La historia, por infortunio, no dio la razón a Keane acerca de lo que describirían los historiadores del siglo xxi, sobre todo porque el siglo xxi comenzó con ejemplos de violencias organizadas que, si no las opacaron, por lo menos se colocaron a la par de la suma de tragedias del siglo xx. Los hechos del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York, Washington y Filadelfia, junto a los del 10 de octubre en varios lugares de Afganistán, resultaron en la no despreciable suma de 9.000 personas asesinadas (según los datos oficiales y cruzados de las partes - víctimas/victimarias/víctimas, sin cronología ni dirección específicas ni especificadas), hecho que habría de proyectarse en una espiral de actos violentos que hoy no culmina ni ofrece panoramas alentadores de futuro<sup>92</sup>.

<sup>91</sup> Keane, John, *Reflexiones sobre la violencia*, Alianza Editorial, Madrid, 2000, p. 13-14, del original publicado en 1996. (*Reflections on Violence*, Verso).

<sup>92</sup> Hace sentido consultar la literatura crítica que se ha escrito al respecto y que por lo menos equipara la gravedad de los hechos de violencia organizada a uno y otro lado del planeta. Galtung y Chomsky, por ejemplo, han escrito sendos artículos en los que cuestionan la respuesta violenta a la violencia, bajo la concepción gandhiana de que «ojo por ojo y todos seremos ciegos», si bien Chomsky ha puesto siempre el dedo en la llaga de las responsabilidades del Norte sobre el Sur lo que, en su con-

cia organizada a uno y otro lado del planeta. Galtung y Chomsky, por ejemplo, han escrito sendos artículos en los que cuestionan la respuesta violenta a la violencia, bajo la concepción gandhiana de que «ojo por ojo y todos seremos ciegos», si bien Chomsky ha puesto siempre el dedo en la llaga de las responsabilidades del Norte sobre el Sur lo que, en su con-

Lo importante es reconocer que la desalentadora descripción de Keane nos coloca frente a la temporalidad a veces nefasta de la violencia en una perspectiva que, sobre todo, pone de plano un cuestionamiento profundo del término «civilización». Aceptada o no la discutible y discutida tesis del «choque de las civilizaciones», cierto es que vivimos una época en la que, por lo menos, las utopías modernas tiemblan en razón de los resultados de los procesos de la modernización misma. Pero no se trata aquí de comenzar una larga discusión en clave posmoderna, vista para efectos de este trabajo como un lujo académico que no daría cuenta de aquello que se quiere abordar<sup>93</sup>. Más bien, se trata de entender qué de *lo moderno* es causa y efecto de tipos de violencia, sobre todo de violencias organizadas. Esta discusión habría que comenzarla desde los extremos y confrontando puntos de vista que, en suma, darán cuenta de lo fructífero que puede resultar el intento por definir la violencia en su temporalidad particular.

Etxeberria nos puede brindar un punto de partida interesante al respecto, con una aseveración que introduce su discusión sobre conflictos y violencia colectiva: «Se ha dicho que la civilización avanza en la medida en que se crean mecanismos sociales e institucionales para que la violencia recule. Los pueblos carentes de ellos serían los “pueblos salvajes”, los hombres “en Estado de naturaleza” que decía Hobbes. Pero si es cierto que esos mecanismos aparecen, no es menos cierto que se acompañan de otros mecanismos que permiten agrandar el impacto de la violencia. En realidad es difícil imaginar un siglo más violento que el siglo xx, y desde el claro protagonismo de quienes se consideran civilizados. ¿No poseerá la violencia un dinamismo autónomo al que estamos sometidos y que desborda nuestra libertad? ¿Habrá que distinguir entre violencia necesaria positiva —la que garantiza la justicia y la convivencia, la que hace posible el marco de libertad— y violencia rechazable negativa —la que las destruye—?

---

cepto, ha causado muchas más muertes que cualquier ataque terrorista conocido. Galtung, por su parte, prefiere pensar los asuntos en términos de corresponsabilidades y validez de puntos de vista, de forma que crítica, al final, toda violencia organizada que se justifica como una profecía autocumplida. Ver, por ejemplo, de Chomsky, *¿Hacia dónde va el mundo?*, publicado en El País de Madrid el 12 de diciembre de 2001, o el discurso de Galtung aceptando el premio Morton Deutsch de Resolución de Conflictos, en Chicago, Agosto de 2002. Puede leerse en [www.transcend.org](http://www.transcend.org). Igualmente, en perspectiva de resolución de conflictos (siempre es importante aclararlo) conviene repasar a John Paul Lederach, en especial su artículo *Quo Vadis? Reframing Terror from the Perspective of Conflict*

¿O habrá que apostar por la supresión de la violencia, porque toda violencia es mala y de malas consecuencias?»<sup>94</sup>.

Quizás nos encontremos de frente a una intrigante paradoja, que debate la contraposición entre violencias consideradas *tolerables e intolerables* y tal vez entre violencias *por sí mismas* y violencias que *resultan*. De igual manera, parece sugerirse la percepción de que algunas violencias son *necesarias*, mientras que otras *desbordan* límites éticos o mínimos causando un riesgo a veces demasiado alto para los órdenes sociales. Sea cual sea el talante de esta discusión, nada parece apartarnos de que la violencia *ocurre*, y que dicha ocurrencia tiene repercusiones y halla causas en la temporalidad particular de la violencia. Esto al punto que los grupos humanos tienden a calificarse, temporalmente, según sus niveles apreciables de violencia, como lo ha sugerido Etxeberria más arriba y como lo ha leído Keane:

«Hoy tendemos a refugiarnos en la consoladora tesis de que, pasados esos cien años terribles, el mundo ha quedado dividido en dos partes. La primera de ellas, democrática y pacífica, corresponde a las democracias parlamentarias, relativamente abiertas y prósperas, y forma una “comunidad segura” que comprende la séptima parte de la población mundial y disfruta de la mayor concentración de poder del mundo; en esa comunidad, la paz se ha hecho norma, porque la seguridad nacional, el poder militar y la guerra han dejado de ser instrumentos políticos [énfasis añadido]. La segunda, el resto del mundo, corresponde a la zona en donde reina la anarquía violenta; donde los conceptos de “civilización” y “estabilidad” [énfasis añadido] son mera palabrería, porque la vida de sus habitantes, atrapados entre “golpes de Estado, revoluciones, guerras civiles e internacionales, matanzas internas y represiones sangrientas” está siempre en juego<sup>95</sup>».

Según lo que critica el autor, se percibe cómo, en términos de la violencia organizada, las sociedades podrían clasificarse entre las que no utilizan la guerra en la acepción más clausewitziana

*Resolution*, presentado en la Universidad de California, Irvine, en octubre de 2001. Todas estas lecturas ofrecen la particularidad de leer los hechos «en caliente», casi sin distancia reflexiva de ellos.

<sup>93</sup> En efecto, llegado el momento de la discusión sobre un caso que pretende preparar este trabajo, poco productivo sería hacer digresiones en clave posmoderna sobre realidades que, en lo efectivo, discurren en momentos diversos y aun en historicidades distintas, de forma que sujetas a procesos de modernizaciones a veces impuestas, poco toleran análisis académicos que no son sino eso: análisis.

<sup>94</sup> Etxeberria, Xabier, *op. cit.*, p. 139.

<sup>95</sup> Keane, John, *op. cit.*, p. 14.

del término, esto es, como continuación por otros medios de la política, y las que a causa de la pérdida de referentes (políticos, parece entenderse) se ven sumergidas en un entorno altamente anárquico, similar a la naturaleza hobbesiana de los hombres *al natural*. Por supuesto, la geografía humana parece negar la «consoladora tesis», colocándonos más bien frente al panorama desolador de una barbarie que traspasa todas las fronteras, aun las de la imaginación, en la conformación de lo que Keane llamará numerosos «archipiélagos de incivilidad» dentro de las sociedades llamadas «civiles». La delimitación de estos archipiélagos resulta menos que clara en la obra de Keane, pero sirve para empezar a sugerir lo verdaderamente importante: la difusa línea entre lo privado y lo público que divide, al parecer, lo posible y lo imposible de aceptar en cuanto al ejercicio de la violencia, y su incidencia directa sobre la vida cotidiana de las personas.

Resulta «necesario profundizar las cuestiones temporales en la caracterización de la violencia porque las claves de los discursos sobre la violencia y dentro de la violencia parecen encontrarse allí. Una visión externa y, como tal, sesgada (aunque una interna también padece de sesgo pero en una clave de protagonismo) sobre hechos violentos, puede dar como resultado una división taxativa en órdenes ascendentes o descendentes

- de intensidad;
- de probabilidad;
- de conveniencia;
- de justificación
- de la violencia organizada»<sup>96</sup>.

Lecturas distanciadas, objetivas, como la que Hobsbawm realiza sobre ciertas dinámicas violentas en Colombia en 1974 en la obra «Rebeldes y primitivos»<sup>97</sup> pueden demostrar la anterior afirmación:

«Durante los últimos quince años, la República Sudamericana de Colombia ha sido devastada por una combinación de guerra civil, acciones guerrilleras, bandidaje y simples matanzas no menos catastróficas por ser virtualmente desconocidas en

el mundo exterior. Este fenómeno es conocido como *la Violencia*, a falta de un término mejor. En la cúspide del proceso, entre 1949 y 1953, degeneró en una guerra civil, que afectó aproximadamente a la mitad de la superficie del país y a la mayoría de su población. En su punto más bajo (1953-1954) se redujo probablemente a regiones de dos departamentos... Pero lo más importante sobre la Violencia es la luz que arroja sobre el problema de la inquietud y rebelión rurales... Representa lo que constituye probablemente la mayor movilización armada de campesinos (ya sea como guerrilleros, bandoleros o grupos de autodefensa) en la historia reciente del hemisferio occidental, con la posible excepción de la Revolución mexicana. Su número total para todo el período se ha estimado en 30.000, a pesar de que estas estadísticas son poco fiables. De los que de hecho llevan armas, casi todos son campesinos, estando sus edades comprendidas entre los 14 y los 35 años y probablemente sobrepasan la media de analfabetismo. (Una muestra de 100 guerrilleros en el departamento de Tolima incluía tan sólo cinco que sabían leer y escribir). No se ven obreros y sólo figura alguno que otro intelectual suelto o individuo procedente de la clase media. Con excepción de unos pocos indios (en localidades específicas) y de poquísimos —desproporcionadamente pocos— negros, encontramos el tipo corriente del campesino o pastor mestizo, esmirriado, chaparro, subalimentado pero sorprendentemente resistente que abunda por doquier fuera de las regiones costeras del país... los guerrilleros o bandidos aventureros son gentes perdidas, especialmente juventud perdida... Tales hombres, que carecen de sostén ideológico —ya que incluso los liberales y conservadores (es decir la iglesia) se han separado de ellos—, se convierten fácilmente en asesinos profesionales o en ciegos y salvajes vengadores que hacen víctima a cualquiera de su sino personal» [énfasis en el original]<sup>98</sup>. Concluye Hobsbawm afirmando que la Violencia procedía de una revolución social frustrada, de las tensiones revolucionarias sociales no disipadas por el pacífico desarrollo económico: «Los ejércitos de la muerte, los desarraigados, los mutilados físicos y mentales son el precio que paga Colombia por el fracaso»<sup>99</sup>.

<sup>96</sup> Salamanca, *op. cit.*

<sup>97</sup> El artículo ha sido reproducido en Cárdenas, Marta (ed.), *Once ensayos sobre la Violencia en Colombia*, Cerec, Centro Gaitán, Bogotá, 1985, y lleva el título de «La anatomía de “La violencia” en Colombia». La fuente cita el original reproducido, publicado en *Rebeldes y primitivos*, Editorial Ariel, Barcelona, segunda edición de 1974.

<sup>98</sup> Hobsbawm, Eric, «La anatomía de “La violencia” en Colombia», en Cárdenas, M., *op. cit.* pp. 13-23.

<sup>99</sup> *Ibidem*.

Evidentemente, la lectura de Hobsbawm no puede ocurrir sino bajo la pretensión de estar asentado, si no en la esquina de «lo bueno», por lo menos en el ámbito de «lo correcto - civilizado». Por fortuna pasos agigantados se han dado en los análisis de violencias en Colombia. Como lo que importa, por ahora, es el referente temporal, el caso se trae a cuento con una pregunta profunda: ¿cómo se denominará al actual período de confrontación política colombiana en análisis futuros? La violencia de ese país puede verse hoy como un presente perpetuo que tolera poca especulación académica por dos razones: primero, la reflexión (dedicarle *tiempo*) parece un lujo; segundo, *pensar la guerra* (dedicarle *tiempo*) constituye una labor peligrosa para quien la pone en práctica, y que las facciones implicadas en la confrontación consideran peligrosa a su manera; como tal, proceden a la eliminación de los sujetos que llevan a cabo esta forma de subversión del orden violento instalado como práctica común<sup>100</sup>.

Pensar la violencia organizada contemporánea en Colombia es un desafío que parte desde la denominación misma de las dinámicas de ejercicio de violencia en la actualidad. Es necesario reconocer que hablar de violencia hoy implica una reflexión que la identifica con un momento determinado de una historia o con unas circunstancias específicas. Es difícil encontrar menciones a la violencia en sí misma, y mucho más frecuente es hablar de ella en relación con algo, una situación, un lugar, un período<sup>101</sup>. Pero leer la violencia hoy supone un esfuerzo que reconoce cómo el ejercicio de la violencia ha tomado unas características, y algunas caracterizaciones en veces, que convierten a la violencia en un fenómeno particular. Por ahora se verá como expresión muy ilustrativa de la violencia contemporánea la puesta en marcha de actos de *barbarie*.

El término en sí mismo resulta odioso, pues es fácil equiparar la barbarie con la acción de bárbaros, es decir, la encarnación de

la antítesis de la civilización occidental. Sin embargo, la denominación puede ser útil en un ejercicio de demostración de paradojas: grandes barbaries contemporáneas o de reciente ocurrencia han sucedido por la agencia de actores pertenecientes al llamado mundo desarrollado. Muy seguramente ello se deba a que el desarrollo tecnológico va ligado de forma natural con el desarrollo de una precisión mayor y una ampliación de resultados en la actividad de matar. Las armas más temidas de la actualidad son una extensión (*patos-pathos*)lógica, e instrumental, de la intención humana de ejercer un tipo de violencia destructora intraespecífica, a la vez que constituyen la prueba de avances científicos desarrollados en el Norte geográfico y pudiente del mundo<sup>102</sup>.

El arma es una concreción de la dimensión temporal de la violencia, no sólo porque alarga la distancia física entre víctimas y victimarios sino porque, en efecto, al hacerlo disminuye el tiempo para conseguir que una amenaza sea efectiva o se haga efectiva. En el anterior sentido, la guerra sería una disminución *total* de los tiempos de eliminación de adversarios, por cuanto supondría una *masificación de la reducción temporal* que significa la proliferación de *instantes* en los que la voluntad, sumada a muchas otras voluntades, procede a obliterar.

Pero la guerra, y el uso masivo de armamentos, es una de las caras de la barbarie que se pretende discutir. De forma más general, Hobsbawm sostiene que es el resultado de lo que concibe como una *normalización* de la amnesia que ha hecho que los seres humanos simplemente se acostumbren a una vida indigna, es decir, a una vida carente de los principios fundadores de la Ilustración: «La tesis que voy a sostener es que, después de un declive secular que se extendió a lo largo de un período de unos ciento cincuenta años, la barbarie ha ido en aumento durante la mayor parte del siglo xx... En el presente contexto entiendo por

<sup>100</sup> En efecto, se cuentan en cantidad las amenazas a intelectuales que de una u otra forma disgustan a los grupos armados envueltos en la confrontación, al punto que, como caso ilustrativo y dramático, hoy por hoy no se sabe de dónde vinieron las balas que acabaron con la vida del profesor Jesús Bejarano en 1999 dentro del campus de la Universidad Nacional en Bogotá.

<sup>101</sup> Los estudios sobre paz son el caso más demostrativo de ello. Por ejemplo, se habla de violencia como situación de no paz (Galtung) o como lo contrario de la guerra, según el enfoque que se quiera dar. Por supuesto, las variaciones sobre el tema de la violencia llevan a que un

término pueda utilizarse en relación con las más diversas dinámicas de relaciones humanas, desde el autocastigo hasta la eliminación masiva de personas.

<sup>102</sup> Sanmartín (*op. cit.*), afirma que «la historia de las armas pone de manifiesto que la distancia entre agresor y agredido se ha ido haciendo mayor conforme la técnica avanzaba... en la lucha cuerpo a cuerpo, el atacante tenía que superar los estímulos de apaciguamiento que, en forma de gestos y sonidos, provenían de la potencial víctima; ... cuando se ataca a distancia, no hay gestos ni sonidos: la víctima es algo informe en la lejanía».

“barbarie” dos cosas. En primer lugar, la crisis y el abandono de los sistemas de reglas y de la conducta por los cuales *todas* las sociedades regulan las relaciones entre sus miembros y, en menor medida, entre sus miembros y los de otras sociedades. En segundo lugar, en un sentido más específico, la renovación de lo que podríamos llamar el proyecto de la Ilustración del siglo XVIII, es decir el establecimiento de un sistema *universal* de tales reglas y pautas de conducta moral, representadas por las instituciones de los Estados dedicadas al progreso racional de la humanidad: a la Vida, la Libertad, y la Búsqueda de la Felicidad, a la Igualdad, Libertad y Fraternidad o como se quiera decir [énfasis del original]»<sup>103</sup>.

Convencido de que «una de las pocas cosas que nos mantienen a distancia de un descenso acelerado a las tinieblas es el conjunto de valores heredados de la Ilustración del siglo XVIII», propone que el siglo XX se puede leer a partir de una sucesión de hechos de barbarie que se expresan en dimensiones temporales, como eras cortas pero definitivas en el descenso inatajable del mundo en la dinámica de las violencias: «la primera guerra mundial; el período de crisis mundial desde la crisis de 1917-20 hasta la de 1944-47; las cuatro décadas de la era de la Guerra fría; y finalmente el colapso general de la civilización que conocemos en gran parte del mundo a partir de los años ochenta. Existe una obvia continuidad entre las tres primeras etapas. Cada una de ellas aprendió de las anteriores lecciones de inhumanidad de los hombres con los hombres y las convirtió en la base de nuevos progresos en la barbarie. No existe una conexión lineal de este tipo entre la tercera y la cuarta etapa. El colapso de los años ochenta y noventa no está causado por la acciones de los políticos humanos que puedan ser considerados bárbaros, como los proyectos de Hitler y el terror de Stalin, lunáticos, como los argumentos que justifican la carrera hacia la guerra nuclear, o ambas cosas, como la revolución cultural de Mao. Este colapso se debe al hecho de que quienes toman las decisiones ya no saben qué hacer con un mundo que se escapa a su, o a nuestro, control, y a que la explosiva transformación de la sociedad y la economía desde 1950 ha provocado una crisis y un colapso sin precedentes de las normas que regulan la conducta de las sociedades humanas»<sup>104</sup>.

Para Hobsbawm, la cuestión sería, entonces, reemplazar la incorrecta normalización por la recuperación de una cierta normativa, vale decir occidental y civilizada, si bien la civilización tuvo una hija interna, la incivilización, cuyo referente negativo es una condición *sine qua non* para apreciarla como incorrecta. Este discurso *correctivo* implica una presunción de *bien* que podría imponerse peligrosamente, más si la pretendida vuelta a los orígenes por la que clama se asume como una *garantía* gracias a la cual ineluctablemente las cosas podrían plantearse de otra manera. Allende este argumento crítico, lo cierto es que el planteamiento de Hobsbawm denota una nostalgia por la modernidad no concluida en su ideal de bien común que equivaldría *per se* al antónimo de la barbarie. Sin embargo la historia se ha comportado de otra manera, y el concepto de civilización se ha manipulado hasta puntos tales en los que el argumento civilizatorio de Hobsbawm puede sonar a craso error.

Las continuidades y discontinuidades que Hobsbawm menciona en el paso del tiempo, que corresponden sorprendentemente al paso de la violencia (de la barbarie para él) durante el entonces inacabado siglo XX, sugieren la condición temporal de la violencia que se viene argumentando. Podría entenderse que los momentos *kairos* que propone el autor son las detenciones negativas de la continuidad de una historia de la humanidad irremediadamente, en este caso negativamente, afectada por ellos. Y no solamente eso: la angustia que expresa al reconocer que durante los últimos años del siglo XX la continuidad de la violencia era tal que ni siquiera se tenían referentes claros para expresar la desazón del fracaso de la modernidad, es un reconocimiento tácito de que las cosas, en definitiva, son de una manera antes y de otra después de la violencia. Si a eso se le suma que la violencia ocurre de manera desproporcionada, fuera del control cada vez más perdido que sugiere Hobsbawm, lo que se obtendrá será por supuesto un panorama desolador en el que, sin regulación, se producen hechos violentos cuya característica fundamental es la de *ocurrir*. Esto es, que cada uno provocará su propia ruptura, de forma que el paisaje de la violencia generalizada será la suma de todas esas rupturas temporales que no pueden resultar sino en el caos de violencias vivido en la contemporaneidad.

<sup>103</sup> Hobsbawm, Eric, «La barbarie de este siglo», en *Débats* no. 50, pp. 31-37.

<sup>104</sup> *Ibidem*. p. 32.

Seguramente Hobsbawm habría tenido la confirmación de su tesis sobre la *necesidad* de recuperación del control en los nefastos hechos de violencia masiva con los que el siglo XXI ha comenzado. Y entonces la cacareada teoría del *choque de las civilizaciones* se vería radicalmente cuestionada. Más se podría ver, por supuesto, en clave de choque de barbaries, que a su vez no serían más que el producto de ideologías llevadas al extremo nefasto de la fundamentalización. Tres aviones comerciales, llenos de viajeros, conducidos por asesinos que la noche anterior habían estado en una juerga, del todo ajena a sus creencias, se estrellan contra «un pentágono y dos torres... cientos de bombas chocan contra el Ejército talibán, el desierto y algunas —es de esperar que sólo algunas— víctimas civiles»<sup>105</sup>.

Las armas, y los aviones hechos armas, dan inicio a una *nueva época* (inevitable referente temporal): el tercer milenio, el vigésimo primer siglo. Tal es el ritmo de los acontecimientos, y tal su proyección en todos los ámbitos internacionales y nacionales, que las ciencias sociales no han hecho más que, de repente, replantear sus paradigmas. Parece, simplemente, que las preguntas fundamentales son todas nuevas: «Analistas y grupos de reflexión rivalizaban, a principios de los años noventa, por formular una hipótesis verosímil para describir el mundo que se avecinaba, conscientes de que el equilibrio bipolar había llegado a su fin. A grandes rasgos, la opinión de los expertos se dividía entre quienes anticipaban un porvenir polarizado alrededor de un único principio (el triunfo de los valores humanitarios, del poder imperial de los Estados Unidos o de la globalización, y quienes se inclinaban por un nuevo esquema de fuerzas contrapuestas, en el que sólo faltaba por identificar a la otra parte una vez desaparecido el enemigo comunista. Al estrellarse el segundo avión contra la torre sur del World Trade Center, y poco después la tragedia televisada a todo lo largo y ancho del planeta pareció dirimir la disyuntiva: a la vista de las ruinas humeantes en el corazón mismo de Nueva York y de Washington, nadie podría ya dudar de que tenían razón los que anticipaban un futuro conflicto»<sup>106</sup>.

Las temporalidades de las partes en conflicto resultaban evidentes, y su imposibilidad de sincronización, esto es de *corresponder*

en el tiempo, hizo que su *no comprensión* se tornara actos violentos, de barbarie. Con el derrumbe de las torres y de la arista del pentágono, lo peor había alcanzado una nueva dimensión, antesala a su vez de castigos que, en nombre del sagrado deber de la justicia y de la defensa de las naciones democráticas, caerían en su momento como una espada de Damocles sobre destinos de más inocentes. No es casualidad que Chomsky declare su preocupación: «El nuevo milenio ha comenzado con dos crímenes monstruosos: los atentados terroristas del 11 de septiembre y la respuesta a los mismos, que a buen seguro se ha cobrado un número mucho mayor de víctimas inocentes»<sup>107</sup>.

Keane sigue: «...a los ciudadanos que viven en la llamada zona democrática de paz la división tajante entre un mundo pacífico y otro violento les parece menos evidente. No podría ser de otro modo, en parte, porque ambos mundos están vinculados por la industria internacional de armamento y los violentos mercados de la droga y, en parte, porque la emigración masiva, el empobrecimiento y los prejuicios se encargan de sembrar el desarraigo, las tensiones étnicas y la delincuencia violenta en casi todas las ciudades del mundo democrático desarrollado»<sup>108</sup>. Keane está llamando la atención sobre lo poco útil que resulta dividir los tiempos de la humanidad en mundos que necesariamente se tocan, e insiste en que es en esa mezcla de valores, temporalidades y sucesos en donde se ha de leer la clave violenta de los acontecimientos en el llamado largo siglo de violencias.

Su discusión abordará, más adelante, las variaciones de un *orden de las cosas* que prefiere denominar *incivilidad*, en el que la posibilidad de las tragedias se concreta en hechos de violencia inenarrables. Y quizás su reflexión sirva para darnos cuenta de que, en la clave temporal en la que estamos hablando, la pregunta verdadera, más allá de las clasificaciones de las sociedades, deba enfocarse en dilucidar cómo en el mundo contemporáneo conviven fuerzas extrañamente opuestas: ideas de bien generalizado y proyectos de nación con modalidades de asesinato organizado; búsquedas de paz que se mezclan con menciones continuas a guerras para alcanzarla; el que se pueda hablar de una *paz nuclear*, oxímoron gráfico de la desgracia; la *incivilidad* dentro de las sociedades pretendidamente civiles (y modernas).

<sup>105</sup> Del Águila, Rafael, «Tras el 11 de septiembre - dilemas y paradojas de la globalización», en *Claves de razón práctica* No. 118, pp. 20-29.

<sup>106</sup> Rídao, José María, «La fascinación por el fuego», en *Claves de razón práctica* No. 118, pp. 30-34.

<sup>107</sup> Chomsky, Noam, «¿Hacia dónde se dirige el mundo?», *El País*, 12 de diciembre de 2001. El texto corresponde con un extracto de la Lakdawala Memorial Lecture, pronunciada en Dehli.

<sup>108</sup> Keane, J., *op. cit.*, p. 14-15.

No sería gratuito afirmar que el sueño civilizador puede terminar por convertirse en una ceguera peligrosa sobre las propias enfermedades. «Para decirlo con mayor claridad: *en todas las formas conocidas de sociedad civil existen fuentes endógenas de incivildad*, de tal modo que cabría proponer como tesis empírico-analítica que la incivildad es un aspecto crónico de las sociedades civiles, una de sus condiciones características y, por tanto, hablando en términos normativos, un continuo obstáculo para la consecución de una sociedad plenamente “civilizada”. “Poco a poco disminuirá la violencia de los actuales poderes y aumentará la obediencia a las leyes”, predijo Kant al analizar las ventajas de gobierno republicano y la sociedad civil... Sin embargo, la relación positivamente teleológica entre sociedad y violencia que impide esta formulación no está garantizada, porque sociedad civil, contra lo que pensaba Kant, no es necesariamente sinónimo de tendencia a la “paz perpetua” [énfasis en el original]»<sup>109</sup>.

Lo interesante de la tesis de Keane es su cuestionamiento a la idea de *bien per se* que se supone dentro de los conceptos de civilización y de civilidad. Pero, ante todo, demuestra cómo la idea de la *barbarie* posible dentro de las llamadas sociedades civiles, que según él se han inclusive intentado ubicar *espacialmente*, es la evidencia de que los tiempos diversos coinciden en momentos e instantes contemporáneos; que esos tiempos pueden *chocar* irremediablemente y que ese choque puede adquirir características de hecho violento; y que con el hecho violento, de repente, los tiempos y el Tiempo se ven interrumpidos, porque la violencia no puede ser sino temporalmente *concebida* y temporalmente *orientada*. Esta idea puede parecer más evidente en casos de violencia organizada, en los que, por ejemplo, facciones armadas pretenden marcar pautas de cambio de la historia con proyectos mesiánicos. Sin embargo, la agresión entre personas, vista como hecho de *violencia instrumental*, puede leerse de la misma manera: la desincronización entre semejantes (el desacuerdo), puede intentar ser regulada por alguna de las partes implicadas con el recurso último de la violencia, el instrumento al que se recurre «cuando el otro no quiso entender por las buenas».

Regresamos, pues, al tema del *antes*, el *durante* y el *después* de la violencia. Lo inevitable, al parecer, no es la violencia misma

sino su condición de *producción de resultados*, resultados que se aprecian en el *tiempo* que corre de manera distinta una vez el *evento* de la violencia *ha ocurrido, ocurre, o va a ocurrir*. Y eso es lo que permite hacer una reflexión complementaria: la apreciación de la violencia como *hecho social*.

La *socialización* de la violencia no ocurre por factores únicos sino en la combinación de buena parte de lo que se ha afirmado hasta ahora. Con todo, *pensar* la violencia no tiene sentido más que en las consideraciones de sus repercusiones sociales, esto es, en las características propias de una violencia que delimita espacios y tiempos que *no eran* pero que *comienzan a ser* en la particular temporalidad de la violencia. El ejemplo más dramático, el de la violencia institucionalizada pero que, paradójicamente, en la actualidad, escapa a todo control por sus consecuencias, es el de la *guerra*.

«De las cuatro amenazas apocalípticas que han quedado en la memoria de nuestra cultura, la muerte, la peste, el hambre y la guerra, sólo la última está asociada a la acción humana directa. En la percepción contemporánea, las tres primeras sobrevendrían como desgracias externas contra las que la sociedad puede luchar... parece que la guerra se resiste a ser eliminada... representa uno de los rostros más radicales y profundos del ser humano. Radical porque forma parte de nuestra manera de enfrentarnos, no al mundo, sino a nuestros congéneres»<sup>110</sup>. La cierta fatalidad de la afirmación parece resultar de una crítica a la idea de progreso que para el autor se resume en una sentencia: «Si se concibe la historia como *progreso*, sin duda la guerra *progres*a con nosotros ... Si únicamente atendemos al siglo xx, puede decirse que nunca la humanidad ha acumulado una cantidad semejante de conocimiento y, a un tiempo, nunca ha sido capaz de hacer guerras tan brutales, refinadas, cruentas y repetidas [énfasis en el original]»<sup>111</sup>.

En un hilar no muy fino, podría decirse que la muerte, la peste y el hambre, podrían en mayor o menor grado resultar de varios tipos de acciones humanas directas e incluso ser tratadas como formas de la violencia<sup>112</sup>. Pero importa aquí considerar

<sup>109</sup> *Ibidem*. p. 59.

<sup>110</sup> Hoffman, Bruce, «Violencia y guerra», en *Débats* No. 70-71, 2000, pp. 68-77.

<sup>111</sup> *Ibidem*. p. 69.

<sup>112</sup> Por supuesto, esta es una referencia a los ya clásicos artículos de Johan Galtung sobre las dimensiones y la definición de la violencia. Sus revisiones sobre sus propios conceptos han ocurrido de manera fructífera desde la década de los 60 hasta la de los 90 y han supuesto cambios de

ese reconocimiento de la naturaleza *intraespecífica* que el autor enuncia cuando se refiere a la guerra. Lo social, negativo en este caso, de la guerra, es que se constituye en el epítome de la acción humana en contra de la humanidad, de lo social en contra de la sociedad. Y todo ello sucede con un componente aún más complejo, y es que la violencia de las guerras está justificada: «La guerra es una forma de violencia entre colectividades donde los individuos borran su singularidad. El contendiente necesita eliminar cualquier parecido con el adversario. Pero, además, es imprescindible que construya diferencias que lo alejen de él. Los conflictos armados legitiman un cierto uso de la violencia y, en desarrollo, las personas dejan de tener las responsabilidades que habitualmente se les exigen»<sup>113</sup>.

De esta forma, este tipo de violencia social, llamada así por cuanto *socializa* la violencia de un conflicto armado, implica el surgimiento de normas sociales que se reforman, o que surgen de una supuesta necesidad, al menos durante el tiempo de la guerra. Sin duda, se trata de un juego de percepciones gracias a las cuales es posible entender que el evento de esta violencia social significa un paso de un *tiempo de paz* a un *tiempo de guerra*, en el que, por ejemplo, al soldado, ya no «se le *permite* usar la violencia sino que [se] le *exige* ejercerla [énfasis en el original]»<sup>114</sup>. En el caso de la guerra, se supone, un *ejército* enemigo que representa a una población enemiga determinada<sup>115</sup>. Como se mencionaba más arriba, las percepciones juegan un papel determinante en todo ello.

Por eso es importante entender que la guerra, como hecho social, es a la vez una cara, la más evidente, de la violencia organizada. En «Masa y poder» Canetti relata su interpretación de la guerra, literaria en cuanto texto y pertinente para efectos de este trabajo: «En las guerras se trata de matar. “Las filas del enemigo fueron diezmadas”. Se trata de matar por *montones*. Hay que acabar con la mayor cantidad posible de enemigos; la peligrosa masa de adversarios vivos ha de convertirse en un

montón de muertos. Vence el que mata más enemigos... La forma de conducir la guerra es pues, en detalle, la exacta imagen de aquello que sucede en general: se quiere ser la masa más grande de vivos. En el lado contrario, sin embargo, debe hallarse el montón mayor de muertos. También pueden hacerse esclavos en vez de muertos, mujeres y niños en especial, que luego sirven para multiplicar la masa de la propia tribu. Pero la guerra nunca es guerra de verdad si antes no se apunta como objetivo conseguir un montón de muertos enemigos... La muerte, por la que en realidad cada uno está siempre amenazado, debe ser anunciada como *sentencia colectiva* para que sea enfrentada en forma activa... Es ya más fácil hacerlo por parejas, cuando dos enemigos ejecutan la sentencia recíprocamente; y ya no se trata de la misma muerte cuando van miles juntos a su encuentro. Lo peor que puede pasarle a los hombres en una guerra, el que perezcan *juntos*, les ahorra la muerte como individuos, que temen por encima de todo»<sup>116</sup>.

Parece evidente que en situaciones de confrontaciones violentas abiertas se da la convicción de las partes contendientes sobre la condición de inevitables, y la necesidad, de sus respectivas victorias. Esto conduce a una socialización del proyecto violento en doble dirección: una *positiva* que implica la consecución de adeptos a la causa de las propias filas; y una *negativa*, esto es, que concibe el proyecto violento en cuanto *proyección masiva*: la eliminación masiva de adversarios comprendida como símil de la victoria.

Es cuando sucede la situación de *caída en la trampa*, fruto de la escalada en espiral de la violencia dentro de ciertas confrontaciones violentas como las guerras. Las partes pierden la objetividad en sus percepciones y llegan a procesos de *desindividualización* y de *demonización* de los adversarios; tienden a pensar que se encuentran en una situación de suma cero; invierten más en el conflicto y en perpetuarlo que en considerar alternativas de solución negociada beneficiosa; responsabilizan a

---

paradigma en cuanto a la apreciación de la violencia vista en tres formas fundamentales: directa, estructural y cultural. Baste por ahora mencionarla y guardar esta necesaria discusión para más adelante.

<sup>113</sup> Hoffman, Bruce, *op. cit.*, p. 70.

<sup>114</sup> *Ibidem*.

<sup>115</sup> Formalmente debería ser el caso, y es de lo que trata el Derecho Internacional Humanitario (una invención legal porque la excepción es la regla). La realidad demuestra que más y más las víctimas de las guerras son

población civil. Por citar sólo una obra, baste revisar las características de los conflictos contemporáneos que enumera Fisas Armengol en *Cultura de paz y gestión de conflictos*, Icaria, Antrazyt, UNESCO, Barcelona, 1998, citadas más adelante.

<sup>116</sup> Canetti, Elias, *Masa y poder*, Alianza/Muchnik Editores, Barcelona, Primera reimpresión de 1987 de la edición de 1983, de la traducción de 1981, del original en alemán de 1960, pp. 63-68.



la parte contendiente por la emergencia del conflicto así como por la imposibilidad de hallar alternativas de resolución; la dinámica se polariza, con el grave desconocimiento sobre la posibilidad de intervención pacífica de asistencia o mediación de terceras instancias; las «soluciones» de hecho se imponen sobre los diálogos; y la justicia comienza a ser un bien de quien la imponga, hecho que puede ser un camino decidido a la incivildad. En suma, es la violencia social que ha escapado a toda regulación. Como se expondrá más adelante, de forma más exhaustiva, todo lo anterior se puede justificar a través de una o varias *ideologías*.

Uno de los cabecillas de la organización, el de mayor tradición paramilitar, Carlos Castaño, declaraba en 2001: «Regresé a la ciudad a seguir buscando cerebros de la guerra. Posaban de no ser guerrilleros, no eran los dueños de las fincas, ni les pertenecía el capital, pero vivían de la guerra. Alimentaban a los ejércitos de lado y lado y, (sic) respetaban los intereses del establecimiento. Son los verdaderos “señores de la guerra”... Le puedo hablar de hombres como Jaime Ángel del Valle, Jesús Agudelo Medellín, Jorge Gneco, Luis Felipe Vélez, presidente del sindicato ADIDA, quien desde Medellín podía enviar grupos de diez o quince hombres semanalmente para que se alistaran en la guerrilla del EPL... Él no murió por sindicalista, como lo hizo ver la izquierda, la guerrilla y algunas ONG (sic). Se murió por ser un señor de la guerra, que se escondía en un sindicato... Otro caso fue el del senador por la Unión Patriótica, Pedro Luis Valencia, también catedrático de la Universidad de Antioquia. Un comandante de la Autodefensa irrumpió a las 7 y 30 de la mañana en su casa... lo capturó y lo ejecutó. Esa misma casa fue lugar de tránsito de muchos secuestrados en Medellín... Este hombre era perverso, antes de ejecutarlo, yo mismo le hice un seguimiento y descubrí que era un teórico de izquierda impresionante; me camuflé entre el público del auditorio y asistí a tres de sus conferencias, y allí me quedó claro que era un alimentador de la guerra, atizaba la lucha de clases... era un gran sembrador de odio. La representación de Stalin... Ejecutar a un hombre es un crimen, yo solo justifico la muerte de un ser humano en casos extremos de legítima defensa, pero cuando se está en la guerra es otra cosa... Lo único que me deja tranquilo es que esta guerra no la comencé yo; somos efecto, no causa»<sup>117</sup>.

La supuesta justicia que se expone, y que intenta suplantar la justicia del Estado de Derecho, pertenece a esa esfera semipública y semiprivada que María Teresa Uribe reconoce como la cotidianidad de las zonas de alto conflicto en ese país. «Ante la dificultad por imponer, hacer reconocer y acatar el orden republicano ciudadano y por el camino de las transacciones y los acuerdos precarios, termina por negociarse el desorden dentro de ciertas reglas de juego y regularidades más o menos explícitas, que sólo existen como tales en esa zona difusa, semipública —semiprivada— donde los órdenes político institucionales y los órdenes sociales se entrecruzan, es decir, en los entrelazamientos...»<sup>118</sup>.

Para Keane el peligro es evidente: «Cuando [se]... hace hincapié en los *límites autodestructivos* (énfasis en el original) del proceso civilizador [se] está poniendo de manifiesto la existencia de una fuente exógena de incivildad en las sociedades civiles... el proceso civilizador moderno se relaciona directamente con la formación y desarrollo del Estado, cuyo objetivo final era desarmar a los posibles competidores y monopolizar el uso de la fuerza sobre un determinado territorio, con sus habitantes. La creación del Estado moderno —una entidad impersonal y abstracta que se distingue tanto del gobierno de turno como de los gobernados, y se sitúa por encima de ambos— se realiza en paralelo a la aparición de un aparato de poder soberano y, por tanto, indivisible, al que Marsilio de Padua llamó *defensor pacis*, porque acaparando la fuerza armada liberaba a la población de la violencia cotidiana, a cambio de que aquella aceptara, en una u otra medida, la legalidad de la violencia monopolizada por el Estado... Digamos que el Estado moderno es “civil” sólo a medias. Como en todos los sistemas basados en el equilibrio, en los que la competencia aumenta continuamente y no existe un monopolio central, los Estados poderosos forman los ejes primarios de las tensiones dentro del sistema, y se empujan mutuamente en una espiral incesante para ampliar y reforzar su poder. Esto significa ni más ni menos que la guerra, cuya sustancia es la violencia (la posibilidad de limitarla en una situación bélica no es más que una tontería) amenaza continuamente el monopolio estatal de la fuerza (que puede ser derrotada por enemigos externos o por levantamientos civiles en el interior) y la situación

<sup>117</sup> Aranguren, Mauricio, *op. cit.*, pp. 120 y ss.

<sup>118</sup> Uribe, María T., «La negociación de los conflictos en viejas y nuevas sociabilidades», en Barrios, Adriana, *Conflicto y contexto*, Tercer Mundo

Editores, Colciencias, Instituto Ser y Programa de Reinserción de la Presidencia de la República de Colombia, Bogotá, 1997, pp. 165-180.

de paz civil que disfrutaban sus súbditos... [Además, aquellos] que acaparan los instrumentos de la violencia también pueden volver su incapacidad de destruir la vida humana contra elementos de su propio país. El Estado moderno funciona como un instrumento de dominación, haciendo de la fuerza armada su centro, y ello es así porque su historia comenzó desarmando a los señores feudales, a las milicias comunales, a los mercenarios, a los piratas y a los duelistas de la aristocracia. Por tanto, los efectos que produce un Estado moderno pueden ser mucho más terribles que los que se derivaban de los sistemas políticos anteriores. Su monopolio del empleo de la fuerza, como subrayó Hobbes, coloca a los súbditos bajo la permanente amenaza de la violencia»<sup>119</sup>.

Violencia *ad intra* y violencia *ad extra*, para resumir. Pero es una identificación del riesgo que, de paso, nos introduce en la noción de los límites de la violencia, en cuanto factores endógenos y exógenos pueden determinarla (que puede ser el de un Estado o el de las relaciones entre Estados) como recurso, motivo o consecuencia. Y, por supuesto, estos factores nos hacen entender que la violencia, en sí misma, puede ser elemento de control y que, efectivamente, la noción del *orden* tradicional de los Estados nacionales se puede formular desde una implícita *necesidad* de la violencia, en tanto garante de cierta estructura social en cuanto amenaza (lo que de nuevo coloca a la violencia en su dimensión socializadora). Es la cuestión de la *autoridad* como instancia de *mediación* entre el ejercicio de la violencia y el ejercicio del poder.

Se comienza, entonces, a entrever la problematización sobre la *necesidad* de la violencia, un debate que no se puede desligar, de ninguna forma, del que discute su *legitimidad*. Si la noción del Estado moderno se funda en un pretendido *control* del monopolio del ejercicio de la violencia, es seguramente porque la civilización trae consigo la amplia posibilidad de que la incivilidad esté a su lado. Al parecer, como en la guerra el concepto del bien requiere de un referente —el mal— para poder ser apreciado, la civilidad no lo es más que en la medida de la *barbarie posible*. La evidencia de que «las maneras civilizadas conviven tranquilamente con el asesinato masivo...», sentencia que Keane hace citando a Bauman, es un llamado de atención cargado de sentidos, pues,

«[sin embargo] no se puede concluir... que la civilidad moderna es aliada natural de la barbarie, sin pagar un precio; ... el pesimismo dogmático»<sup>120</sup>.

Pesimismo o realismo, parece cierto que la *autoridad* no lo es por sí misma, sino que constituye una supuesta necesidad reguladora que evita el tránsito desde el Estado natural de los seres humanos a su incivilidad posible, resultado aparente de la falta de control social. «La violencia se hace admisible, incluso deseable, en la medida en que aparece como una premisa de la derivación lógica cuyo fundamento son las figuras y las imágenes suscitadas por el universo mítico, una mera coagulación precaria de la imaginación en un inventario de imágenes cuyo sentido se proyecta a su vez sobre ese horizonte siempre desplazado de la historia vivida. A cubierto del mito, la violencia aparece en consecuencia como medio y fin simultáneamente. Las nociones de medio y fin se desvanecen a la luz de esta concatenación serial de la “violencia de ley”... La creación de la violencia puede constituirse como un desenlace posible, buscado e incluso legítimo siempre a la luz de la finalidad *última* [énfasis en el original] prefigurada por el pleno ejercicio de la ley capaz de dominar sin sombra de algún riesgo<sup>121</sup>».

En el anterior sentido, «la ley emerge como fuerza, como poder, del fracaso de la promesa de justicia y no de su cumplimiento. Los límites de la ley, su imposibilidad de justicia, hacen patente su arbitrariedad. Es la conjugación de la arbitrariedad de la norma, la espera desalentada de justicia, y el despliegue de los signos del castigo lo que da su calidad a la fuerza de la ley, a la experiencia de su fuerza imperativa»<sup>122</sup>. Hay quien sugiere, incluso, que un concepto profundo de nación debe juntar, a referentes geográficos, étnicos y temporales, el compartir un *sistema legal*, como elemento que cohesionaba una comunidad<sup>123</sup>.

### Las justicias resultantes

Es el principio de la justicia (no de lo *justo*) en la moderna concepción de los Estados, llamados más o menos autoritarios según su recurso a la violencia sea más o menos frecuente o

<sup>119</sup> Keane, John, *op. cit.*, pp. 31-33.

<sup>120</sup> Keane, John, *op. cit.*, p. 39.

<sup>121</sup> Mier, Raimundo, «Figuras de la violencia: vertientes del radicalismo político», en *Metapolítica* 11, vol. 3, julio-septiembre de 1999 pp. 425-442.

<sup>122</sup> *Ibidem.*, p. 431.

<sup>123</sup> Ver Smith, Anthony, *La identidad nacional*, Trama, Madrid, 1997.

más o menos necesario. La violencia en el trasfondo del Estado moderno hace de la justicia un acto de *distanciamiento* entre seres humanos que pertenecen a una determinada organización social. El tiempo de quienes gobiernan es definitivamente diverso al de los gobernados, pues para los primeros el recurso a la violencia es una garantía de que la justicia, imposible conceptual, al no cumplirse por lo menos garantice un *castigo*; para los segundos, el recurso a la violencia es su entrada definitiva al dominio de la *ilegalidad*, a la vez que la espada que cuelga sobre su destino en caso de incurrir en los excesos que perturbarían el tiempo del sistema legal. Estos órdenes, por supuesto, son ideales, y la evidencia empírica confirma que la vida misma es una sucesión de imprevisiones en las que sorpresas, violentas o no, son las que marcan el devenir de la existencia. Pero eso no quita que la *pretensión* del control sea la forma como se ejerce el poder en la concepción moderna de los Estados, que prescriben y que son ajenos a lo que no es posible prever: a lo humano, en una palabra.

«[Nos] encontramos con los que aconsejan una vuelta a la autoridad porque piensan que sólo si se vuelve a introducir la relación orden-obediencia se pueden solucionar los problemas de una sociedad de masas, y los que creen que una sociedad de masas se puede gobernar por sí misma, como cualquier otro cuerpo social. También están de acuerdo las dos posiciones en el único punto esencial: la autoridad es lo que logra la obediencia de la gente. Todos los que llaman “autoritarios” a los modernos dictadores, o confunden el totalitarismo con un estructura autoritaria, implícitamente igualan violencia y autoridad, y esto incluye a los conservadores, que explican el nacimiento de las dictaduras en nuestro siglo por la necesidad de encontrar un sustituto de la autoridad. El punto medular del argumento es siempre el mismo: todo está relacionado con un contexto funcional y el uso de la violencia se toma para demostrar que ninguna sociedad puede existir si no es dentro de un marco autoritario»<sup>124</sup>.

Este marco autoritario, ya problemático desde los estados, es inmanejable cuando supone una fragmentación de las justicias

en términos de las decisiones racionales que actores en confrontación armada toman sobre territorios en un sentido amplio: esto es, sobre territorios habitados por personas. No se trata ya, pues, de un Weber que podría justificar que la coacción física fuese la *ultima ratio* pactada, eso sí a través de mecanismos de representación para los ciudadanos que, *renuncian* a su acción violenta para *delegarla* en sus representantes, momento en el que la violencia adquiere una de sus interpretaciones *políticas*. «Es conveniente definir el concepto de *Estado* en correspondencia con el moderno tipo del mismo —ya que su pleno desarrollo es enteramente moderno—, pero con abstracción de sus fines concretos y variables, tal como aquí y ahora los vivimos. Caracteriza hoy formalmente al Estado el ser un orden jurídico y administrativo —cuyos preceptos pueden variarse— por el que se orienta la actividad —“acción de la asociación” — del cuadro administrativo (a su vez regulada por preceptos estatuidos) y el cual pretende validez no sólo frente a los miembros de la asociación —que pertenecen a ella esencialmente por nacimiento— sino también respecto de toda acción ejecutada en el territorio a que se extiende la dominación (o sea en cuanto “instituto territorial”). Es además característico: el que sólo exista coacción “legítima” en tanto que el orden estatal la permita o prescriba (por ejemplo, este orden deja al padre “poder disciplinario”; un resto de lo que fue en su tiempo potestad propia del señor de la casa, que disponía de la vida de sus hijos y esclavos). Este carácter *monopólico* del poder estatal es una característica tan esencial de la situación actual como lo es de su carácter de *instituto racional y de empresa continuada*»<sup>125</sup>.

No es más la violencia legítima, *espíritu fundador* sobre el que se sustenta el principio de toda autoridad legítima, legítima por cuanto es *acción social*, y socialmente aceptada en las dimensiones weberianas fundamentales<sup>126</sup>. El que actores armados decidan no renunciar a la violencia, ni dejarla en manos de quien legítimamente pudiese ejercerla, pone en peligro el

<sup>124</sup> Arendt, Hannah, *¿Qué es...*, op. cit., p. 113.

<sup>125</sup> Weber, Max, *Economía y sociedad - Esbozo de sociología comprensiva*, FCE, México, 1964, cuarta edición de la primera de 1944, de la cuarta en alemán de 1956, ésta corregida y aumentada de la original de 1922, p. 45.

<sup>126</sup> «1. *racional con arreglo a fines*: determinada por expectativas en el comportamiento tanto de objetos del mundo exterior como de otros hombres, y utilizando esas expectativas como “condiciones” o “medios”

para el logro de *fines* propios racionalmente sopesados y perseguidos. 2. *racional con arreglo a valores*: determinada por la creencia consciente en el valor —ético, estético religioso o de cualquier otra forma como se le interprete— propio y absoluto de una determinada conducta, sin relación alguna con el resultado, o sea puramente en méritos de ese valor. 3. *afectiva*, especialmente emotiva, determinada por afectos y Estados emocionales actuales, y 4. *tradicional*: determinada por una costumbre arraigada [énfasis en el original]», *Ibidem*, p. 20.

derecho fundador de la justicia. Y, simplificando las cosas, deja muy en claro que el proceso de violencia equivale a una toma de justicia por la propia mano, también objeto de competencia por parte de los actores armados. A la fuerza, actores armados construyen su justicia y su legitimidad: contradicción nueva, pues no hay ni pacto de (con) los interesados ni otorgamiento en convicción de los mismos<sup>127</sup>.

Por supuesto, estamos frente a la cuestión de la legitimidad en la posibilidad del uso de la violencia, que se torna institucionalizada pero que a la vez se encuentra en el trasfondo de las instituciones. El *orden*, pues, se crea como una ilusión no humana: la de controlar aquello que le da motivos para ser, esto es, la violencia. Es la paradoja última de todo orden legal dentro de los Estados modernos: surgen con el ánimo de controlar la violencia descontrolada de algunas relaciones humanas, creando *la* institución o varias instituciones reguladoras, vigilantes y garantes del castigo de toda trasgresión; y al mismo tiempo, bajo la promesa de controlar la violencia desmedida prometen la violencia medida, pues al final su instrumento es igual al que quieren combatir pero bajo el supuesto de la legalidad, esto es, de la aceptación de una cantidad de adeptos que han elegido a gobernantes para que les representen. El círculo del ejercicio de la violencia legítima comienza en donde termina: de la violencia llega a la promesa de la violencia (o a la violencia misma) y se debe perpetuar en la construcción de una idea frágil: que sea aceptada pero que, sobre todo, se *mantenga* aceptada.

No se aceptarán iniciativas *privadas* de violencia, por cuanto la violencia, como hecho social, pertenece al ámbito de lo público en tanto las instituciones de lo público se comprometen a controlarla a través de castigos determinados por el orden legal que se ha constituido. La fidelidad de los ciudadanos se funda en que no se permitirán órdenes sustitutos del orden institucional, de forma que iniciativas no institucionales de violencia no puedan ser toleradas y, en *ratio ultima*, sean controladas. Los gobiernos, con mayor o menor autoridad, deberán pues ejercer la función del control y siempre, siempre, tendrán bajo la manga el as de la coacción física, concedido por la aceptación del sistema o porque su *valoración* de una determinada situación *justifica* el recurso a la violencia.

Se entiende, pues, la gravedad que implica la existencia de instituciones paralelas, organizaciones, grupos, bandas, que por una reivindicación determinada cuestionan la legitimidad del orden establecido y comienzan sus intentos de *subvertirlo*. Para estas organizaciones, al margen de la ley, la lógica de acción, y de acción violenta, se funda en la no legitimidad de un orden institucional que consideran impuesto por las circunstancias y que pretenden cambiar. Esa transición supone un cambio de orden político, y en no pocas ocasiones el recurso a la violencia se da como el recurso, *necesario* en su propia percepción, lo que da origen a otro tipo de *violencia política* por cuanto políticos son sus fines, así ésta no se origine en el centro de las instituciones legítimamente constituidas para monopolizar la violencia.

Se trata, en suma, de una nueva paradoja: la institución ha creado su propio orden; orden que supone la administración, entre otras cosas, de los recursos para la producción de la violencia legítima. Y, sin embargo, la violencia política subversiva, no la violencia legítimamente política (es decir la amenaza o la promesa de castigo de las transgresiones del orden), surge de cuestionamientos a la legitimidad que sugieren como indeseable aquello que se mantiene y proponen el cambio: cambio que, en muchas ocasiones se debe dar con recurso a la violencia no institucionalizada que pretende construir nuevas instituciones. A esa violencia no institucional, responderá con sus recursos la violencia institucional, de forma que la espiral de violencias empieza a conformarse en un vaivén de justificaciones en las que la relación dialógica se interrumpe: no se trata, en un primer momento, de representar, sino de suplantar. La representación comenzará una vez la lógica de los vencedores y los vencidos dé paso a la conformación de nuevas fidelidades políticas: esto es, a un nuevo tiempo político fundando por el paradigma del que llega o reforzado por el que ha logrado permanecer.

La complicada dinámica intenta llamar la atención sobre una cosa sola: la enorme probabilidad de que ocurran excesos, autoritarismos mutuos de partes que pueden sentirse en contienda política por el control del recurso, y no por conceptual no concreto, último de la violencia institucional. Lo ah afirmado Velasco: «Estar "seguros a la sombra de la espada", aunque ésta esté sostenida por el brazo de la justicia, no es, ciertamente, el ideal de sociedad utópica en la que nos gustaría vivir. Pero ha sido, de hecho, la fórmula menos inadecuada que los seres humanos hemos encontrado para exorcizar el demonio de la violencia incontrolada y para satisfacer el ansia de la seguridad ame-

<sup>127</sup> *Ibidem.*, p. 29.

nazada... Es obvio que los riesgos que se derivan de semejante exigencia no son pequeños. Quien maneja la fuerza, sobre todo si lo hace legitimado por una explícita demanda popular, sentirá siempre la tentación de demostrar que su sombra es tan alargada y tan espesa que nadie se sienta inmune ante su presencia amenazadora. Así, se puede producir la paradoja de que el uso necesario de la fuerza acabe sintiéndose como una amenaza incluso para quienes habían exigido su uso con manifiesto celo... Lo dicho no ocurre sólo en los regímenes autoritarios, sino que puede ocurrir también en los sistemas democráticos, cuando no se saben articular adecuadamente las fórmulas que hagan plausible y razonable el legítimo uso de la fuerza necesaria en cada contexto»<sup>128</sup>.

Un simple cambio de sistema político puede suponer que lo que era legal deje de serlo. Qué decir, entonces, de lo que sucede cuando se pasa del control normal a las medidas de excepción propias de, por ejemplo, una situación de desorden interno o de confrontación externa que, legalmente, ameritaría actuar de forma especial sobre el supuesto de la *necesidad* de la violencia para recuperar la autoridad perdida. O cuando la legalidad es suplantada por un orden de ocasión cuyo combustible es la fuerza armada de quien ha decidido asumir el mando por la fuerza. Aun en el discurso antiterrorista contemporáneo, que ha dejado de lado el largamente construido discurso de la seguridad humana para suplantarlo por la seguridad de la inmediatez y del propio feudo, disfrazada de seguridad global, se justifican intervenciones, medidas, invasiones y allanamientos de diversas naturalezas; tanto en la intimidad de la nacionalidad como en la intimidad de la vida privada los ojos del poder parecen haber renacido con una fuerza inusitada, justificada en la mayoría de los casos a nombre de la recuperación de la seguridad perdida. El terror, en definitiva, parece que *siempre* gana la partida, sobre todo si lo que pretende es crear un estado de zozobra para poblaciones que pocas veces se plantean preguntas reflexivas sobre las causas de los acontecimientos. No hay que olvidarlo: se vive hacia adelante, pero se interpreta hacia atrás.

Con o sin un proyecto explícito, las organizaciones armadas en conflicto parecen ejercer variados tipos de influencia en el

devenir político del país. Dos noticias recientes pueden dar razón de ello, ambas del mismo medio informativo. *El Tiempo* de Bogotá, el 2 de octubre de 2005 informaba sobre la denuncia de una exsenadora de la República: «Piedad Córdoba denuncia que los “paras” están imponiendo a sus candidatos en varias zonas del país. Señaló a los jefes de las Auc que negocian con el gobierno de querer incidir en el resultado de las elecciones parlamentarias del próximo año. Particularmente, Córdoba mencionó... que “Ernesto Báez”, “Don Berna”, “Jorge 40”, “Mancuso” y “Macaco” están propiciando reuniones en sus zonas de influencia para definir listas al Congreso y para indicar quién debe participar en la campaña... Córdoba... dice que obtuvo esta información después de hacer un recorrido por 10 departamentos del país...»<sup>129</sup>.

Otra información, ésta del 11 de octubre siguiente, habla también de una particular dinámica: «Los habitantes del (departamento de) Arauca suman una nueva preocupación a la difícil situación que enfrentan por el “paro armado” (huelga armada) provocado por la guerrilla y que tiene desoladas las carreteras...: las amenazas de los paramilitares contra los transportadores que no salgan a trabajar... “Primero, la guerrilla nos obliga a parar, amenazándonos con quemar los carros. Y ahora nos llegan las Auc a decirnos que nos van a incinerar los taxis si no salimos”»<sup>130</sup>.

En mínimas referencias se pueden leer las más complejas dinámicas de confrontación: una guerrilla que convoca, por la fuerza, a la huelga armada, contrarrestada, por la fuerza, por una instancia no política que, sin embargo, tiene pretensiones políticas, no declaradas pero de facto. Caricaturesco como aparece, es sólo una demostración de la confusión que resulta de la competencia armada por recursos humanos, territoriales y de control político. En efecto, para este caso hay que decir que los procesos de control territorial y de personas llevan consigo un desdibujamiento de las instituciones, de forma que un verdadero caleidoscopio de justicias privadas se impone por encima de la justicia institucional legal. En otras palabras, la justicia no es el monopolio de una autoridad central sino, más bien, una suerte de bien común en discusión (violenta) por fuerzas enfrentadas.

<sup>128</sup> Velasco, Demetrio, «Poder político y uso de la fuerza en el Estado de derecho», en Arteta, Velasco y Zubero, *Razones contra la violencia - Por la convivencia democrática en el País Vasco, volumen II*, Bakeaz, Bilbao, 1998, pp. 95-112.

<sup>129</sup> *El Tiempo*, octubre 2 de 2005, información de la página electrónica [www.eltiempo.com](http://www.eltiempo.com).

<sup>130</sup> *El Tiempo*, octubre 11 de 2005, información de la página electrónica [www.eltiempo.com](http://www.eltiempo.com).

Una violencia tan racionalmente ejercida resulta en la creación de espacios *metapolíticos* y *paralegales* en los que la difusión de los límites entre los nombres de las cosas se hace tan evidente como preocupante. Un enfoque territorial del análisis descansa sobre el presupuesto de que, en el territorio, el ejercicio de los poderes de redes propias de la confrontación armada se hace *físico*, aun medible.

En el territorio hay un *común* disputable, un recurso físico escaso por el cual los actores armados legales e ilegales de una confrontación pueden competir. Unos, porque es su deber legal conservar la institucionalidad en la totalidad de un territorio cuyo funcionamiento se ve interrumpido por la conjunción de la repetición y la novedad de eventos violentos. Otros porque, en la medida de su deseo de extender su propio poder fáctico, comprenden racionalmente que mientras más áreas estén bajo su mando más lealtades y controles pueden construir, aumentando así el ejercicio de su influencia en el presupuesto de que, de esta forma, su poder será igualmente grande.

Se aprecian, pues, recursos comunes de doble tipo: a) el territorio mismo como objeto físico de competencia (con todos los recursos que como área guarda); b) el territorio como *espacio mental* en el que, además, se construyen relaciones sociales de regulación y sistemas de paralegalidad efectivos (que garantiza un mayor control de las lealtades de los habitantes de la región controlada). Y es allí donde un *recurso común* como la *justicia* llega a autogestionarse.

Para Ostrom<sup>131</sup> la cuestión del desarrollo de instituciones debatidas y fruto de consenso para la administración de los comunes era una manera de esperar que la tragedia de esos comunes se superara en un ejercicio de negociación. Si eran los propios grupos humanos los que se encargaban de administrar los recursos escasos que compartían, las posibilidades de que entraran en confrontaciones por ellos se reducían, en tanto era más posible que la suscripción de mecanismos y la creación de instituciones de autogestión fuesen en sí mismos la solución del posible conflicto. Pero el problema con el *recurso justicia* de una entidad territorial es bien diferente.

En un interesante isomorfismo realizado entre las proyecciones cartográficas y las proyecciones del derecho en los espacios sociales, De Sousa lo explica maravillosamente: «Las formas de derecho se distinguen también según el tipo de proyección de la realidad social que adoptan. La proyección es el procedimiento a través del cual el orden jurídico define sus fronteras y organiza el espacio jurídico en el interior de ellas... Tipos diferentes de proyección crean objetos jurídicos diferentes y cada objeto jurídico favorece cierta formulación de intereses y una concepción propia de los conflictos y los modos de resolverlos»<sup>132</sup>.

Es decir que se reconoce la característica heterogénea de los sistemas de justicia, sus alcances según la delimitación de dicha heterogeneidad y el problema práctico que supone el desacuerdo en cuanto a que la proyección de un sistema de justicia se traslape con otro o le opaque. Es una cuestión, ciertamente, de la diferencia institucional que implica el que sistemas de justicia se proyecten de una u otra forma dentro de sus espacios administrativos. En derecho internacional, además, ello denota que trascender un límite pueda significar traspasar una soberanía, pero esa es una discusión de otro tipo.

Keohane y Ostrom ilustran dichas cuestiones en su doble dimensión de fronteras diversas: «En cierta medida, la heterogeneidad de las capacidades, preferencias, estructura interna e información de los actores está determinada de manera exógena a las instituciones diseñadas para manejar problemas específicos de la acción colectiva... La diferencia de escala tendría efectos pronunciados si los gobiernos necesariamente manejaran problemas dentro de sus jurisdicciones imponiendo reglas sobre sus sujetos. Dentro de los estados la jerarquía efectiva debería ejercerse, mientras que en las relaciones internacionales no existe un gobierno común. Sin embargo, las actividades de los gobiernos en los dominios local y nacional no se limitan a la imposición de reglas... Existen diferencias obvias entre... tipos de problemas locales y globales... [Más] allá, la escala geográfica de un problema interactúa con el número de actores y su heterogeneidad para afectar los niveles de cooperación y conflicto. Sin embargo, se puede aprender de las similitudes a lo largo de los diferentes dominios. En ambos, la autoridad jerárquica juega un papel relativamente menor. En el nivel local, los actores

<sup>131</sup> Ver Ostrom, Elinor, *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, Cambridge, 1994 (1990).

<sup>132</sup> De Sousa, Boaventura, *op. cit.*, pp. 241-242.

no pueden confiar en una autoridad externa y se ven forzados a soluciones de auto-ayuda. Más aún, la acción de estado en ambos dominios es a menudo inefectiva y hasta tiene efectos perversos»<sup>133</sup>.

Esta suposición de los autores se basa, quizás, en una presunción esperanzada, casi de anarquismo (como socialismo utópico), según la cual la autogestión de *comunidades* a través de mecanismos internos de gestión de conflictos y de crisis puede ser efectiva. Y en realidad puede serlo. Pero si se trata de una contienda en la que se han traspasado ciertos umbrales (como por ejemplo el del uso de la violencia), y si en ella se disputan órdenes territoriales de control, el común de la justicia difícilmente puede verse como objeto de autogestión. Es más: cuando se autogestiona sucede el mencionado *desastre*.

De Sousa, pues, complementa: «El hecho de que cada tipo de proyección de la realidad produce un centro y una periferia muestra que la cartografía jurídica de la realidad social no tiene siempre el mismo grado de distorsión. Tiende a ser más distorsionada a medida que caminamos del centro para la periferia del espacio jurídico. Las regiones periféricas son también aquellas en que es más densa la interpretación entre varias formas de derecho que convergen en la regulación de la acción social... [Hay] que distinguir dos tipos de proyección: la *proyección egocéntrica* y la *proyección geocéntrica*. La proyección egocéntrica privilegia la representación de las características subjetivas y particulares de las acciones sociales que, por lo menos en apariencia, son de naturaleza predominantemente consensual o voluntarista. La proyección geocéntrica privilegia la representación de las características generales y objetivas de las acciones sociales (padronizadas) que, por lo menos aparentemente, son de naturaleza predominantemente conflictual... Esta confrontación histórica entre derecho egocéntrico y derecho geocéntrico no puede ser considerada como definitivamente decidida a favor de este último. Algunos desarrollos sociojurídicos recientes apuntan hacia la emergencia de nuevos particularismos jurídicos, de formas nuevas del derecho geocéntrico que, al crear auténticos enclaves personales con estatutos propios, neutralizan o eluden la aplicación del derecho general del país»<sup>134</sup>. (Destacados del original).

La referencia de De Sousa, por supuesto, sirve para ilustrar lo que sucede en un ámbito de acciones *legales* por lo menos en una perspectiva (la egocéntrica). Se podría decir, por ejemplo, que parten de una legalidad *dada* por una circunstancia legal del propio ámbito en el que se conciben. Pero si lo que se trata es de una disputa de orden legal por una periferia que, sin legalidad, trata de *construirla* a través de mecanismos ilegales y sin reconocimiento de legalidad en ningún origen, entonces el problema del centro-periferia evoluciona a un *desastre* de gobernanza negativa. La legitimidad de la paralegalidad de actores armados que tratan de conseguir (para)gobernanza en regiones apartadas de centros jurisdiccionales no suficientemente capaces construye, a manera de círculo vicioso, un paisaje complejo en el que se da la contienda violenta por el *común justicia*. Un absurdo jurídico y ético que, no por nominado, es menos absurdo.

Por ejemplo, en referencia a la ciudad de Medellín, en el noroeste colombiano, la dinámica de la delincuencia ha bajado en un proceso descrito en entrevista informal de dos expertos con el autor de este trabajo: Alias Don Berna, jefe paramilitar mencionado más arriba, actúa casi como un alcalde o suerte de autoridad máxima de la ciudad. Por una parte, ha ordenado a las bandas de jóvenes que dejen de cometer tantos hurtos de coches y casas, así como que cometan menos secuestros. Por eso las cifras de criminalidad han descendido en el último tiempo en la ciudad. De otro lado, ha reunido a las «barras bravas» de los equipos de fútbol de la ciudad, luego de hacer «ejecutar» a sus cabecillas, para que cesaran las hostilidades entre sí, por supuesto bajo la amenaza de proceder a seguir asesinandolos. Su objetivo no es otro que el de conseguir que la supuesta «nueva seguridad» de Medellín lleve la atención de las autoridades de policía en otra dirección. De esta forma, podrá organizar las redes de tráfico de estupefacientes a gusto<sup>135</sup>.

La justicia, común conceptual, no puede ser autogestionada en la ilegalidad. Sí puede ser gestionada de forma comunitaria, consensuada, consuetudinaria o autónoma: pero en la normalidad de la legalidad vigente. No en la reivindicación que hace de la fuerza una manera de hacer justicia. Es decir que, políticamente, es importante que el centro sea capaz de ser lo suficientemente

<sup>133</sup> Keohane, Robert, Ostrom, Elinor, *op. cit.*, pp. 11-12.

<sup>134</sup> De Sousa, Boaventura, *op. cit.*, p. 243-244.

<sup>135</sup> Luego de la «huelga» de transportadores públicos en Medellín, ocurrida cuando se intentó detener a alias «Don Berna» en una suerte de

solidaridad a su causa, el autor halla plausible esta tesis de dos expertos colombianos civiles en análisis estratégico de las partes en confrontación. Razones de seguridad lamentables le obligan a mantener en reserva el nombre de dichos expertos.

adaptable para transformarse de acuerdo con la autoorganización de las comunidades periféricas que siempre tendrán algo para decirle. Pero la *representación forzada* no es más que un mecanismo que, a la vez, desdice de la representación y causa interrupciones definitivas y acumulaciones de eventos que dan al traste con el funcionamiento del sistema.

Si, además, la gestión de la centralidad no tiene la imaginación suficiente para responder con algo distinto a la *fuerza misma* (que es la fuerza aparentemente aceptable —los enemigos empiezan trágicamente a parecerse—), la caída en la trampa es inevitable. Es decir: que el fortalecimiento de la justicia geocéntrica moralmente debería consistir en un fortalecimiento de lo justo y no de la posibilidad el ejercicio de la fuerza. En suma, pocas parecen las vías alternativas a la negociación espacial de órdenes jurídicos a la vez firmes y adaptables, civiles, justos y, como tal, políticos y pacíficos.

Paradójicamente, los contrarios no son siempre contrarios: en la confrontación armada, lo que se opone, tradicionalmente a la fuerza, es más fuerza, pues se trata de *matar*. Pero lo contrario de la guerra es la paz. Entonces ¿por qué no oponer la paz (la justicia, lo estructural) a la guerra, en cambio de oponer la fuerza a la fuerza? Repetirse *ad infinitum* es una demostración de incapacidad administrativa y de adaptación que va en contra de la necesaria capacidad de adaptación y a tiempos no sincrónicos que supone el arte de gobernar en tiempos de redes y globalizaciones. Los círculos pueden ser verdaderamente viciosos y lo difícil es no creer que por viciosamente móviles (es decir, que giran sobre su eje en una ruta absolutamente definida) son dinámicos.

La larga reflexión, entonces, sirve para afrontar críticamente ejercicios interpretativos y construir interpretaciones (propias). Si se trata de control, y el control es más posible en tanto más pueda apreciarse *geográficamente* el proceso de desterritorialización, puede significar también que un *sitio* se vuelva *otro sitio* como lo plantea en un novel análisis Duncan: «La disputa entre un orden local basado en los términos de guerrillas o autodefensas *versus* el interés de sectores modernos en imponer la

hegemonía de la democracia, constituye el centro de gravedad del conflicto. Por consiguiente, uno de los peores efectos de los reveses de seguridad del gobierno ha sido la [progresiva] fragmentación del Estado... La progresiva fragmentación del Estado salta a la vista al comparar la situación a mediados de los ochenta, cuando las guerrillas eran solo una amenaza periférica y el fenómeno paramilitar estaba sujeto al control del ejército, con la actual expansión territorial de las FARC y la aparición de grupos de autodefensas con agenda propia... [Esta] situación [se conoce] como “colapso parcial” del Estado»<sup>136</sup>. Como se aprecia, la definición de *los enemigos* en sí misma es compleja. Cada agente tiene enemigos variados, multiformes y con grados distintos de legalidad.

El autor, en términos de la intensidad de la disputa por ese control territorial, aventura una clasificación que se basa en una asunción que *suen*a paradójica pero que definitivamente no lo es a la luz de la complejidad necesaria: «En las áreas donde la guerrilla y las autodefensas ejercen su autoridad de forma hegemónica, los niveles de violencia son relativamente menores a las áreas donde el poder político es compartido entre facciones leales a uno u otro grupo. Lo que es fácil de observar en un mismo municipio cuando la hegemonía de guerrillas o autodefensas cede a la progresiva influencia de su contrincante. Los niveles máximos de violencia ocurren donde el dominio sobre el Estado alcanza sus manifestaciones más desintegradas y caóticas debido a la guerra abierta por el control regional. En la medida en que se incrementa el respeto por los procedimientos democráticos (elecciones libres, control del gasto público, supremacía de lo civil sobre los cuerpos armados, etc.) y de ciertas condiciones sociodemográficas que garantizan un mayor grado de dominio del gobierno sobre la sociedad, las tasas de violencia tienden a disminuir»<sup>137</sup>.

Aunque no es claro (no puede serlo) ciertamente se aprecia que la (para)legalidad egocéntrica supone un control autoritario de relaciones personales en municipalidades de Colombia en donde hay un control (más o menos) estable por parte de alguno de los agentes violentos de la contienda. Eso, sin duda, obedece a los tipos de *adhesión* que actores armados logran de

<sup>136</sup> Duncan, Gustavo, «Violencia y conflicto en Colombia como una disputa por el control del Estado en lo local», Bogotá, 2003, artículo pendiente de publicación, manuscrito de autor, p. 4. Se agradece especialmente la contribución y la posibilidad de citar antes de publicación.

<sup>137</sup> *Ibidem*, p. 7.



las poblaciones que controlan o pretenden controlar en la aplicación fáctica de su (para)juridicidad. El punto aquí es reconocer que, sobre todo en las zonas rurales del país existen tres tipos de habitantes adaptados a las formas de control (para)legal que se ejercen: «tres modos de relacionarse los habitantes de un municipio dado con la organización guerrillera presente en ese municipio (la caracterización podría extenderse a la organización paramilitar) que corresponden a tres tipos de actor: el actor condescendiente, el actor reticente y el actor vacilante»<sup>138</sup>. (Actor, en este caso, se refiere a tipos de actuación de los civiles, sin duda).

El autor afirma que dichos tipos de adhesión ocurren a partir de relaciones de miedo y temor en grados diversos, lo que confirma que el alto grado de violencia ejercida o potencial de los sistemas fácticos que se establecen surgen de una relación jurídicamente execrable. Y así, decide distinguir «cuatro formas principales de relacionarse los habitantes con las guerrillas, según las posibilidades de combinación entre el miedo y la adhesión:

- 1) Una es la del adherente político por razones más o menos programáticas, ligadas con intereses colectivos y con las identidades, por ejemplo de campesinos pobres o de jornaleros...
- 2) Otra forma de relacionarse el habitante con las guerrillas ha sido la del adherente político por razones no programáticas sino de conveniencia o utilidad, ligadas más con las estrategias individuales que, como la forma anterior, con las estrategias colectivas...
- 3) En el intermedio entre la adhesión programática y la de conveniencia, podría hallarse los casos en los que las guerrillas han apoyado acciones colectivas como las sindicales, no sin reclamar contrapartidas, incluso imposiciones económicas... Puede haber también una adhesión de conveniencia o utilidad individual pero no económica sino política, cuando el apoyo que se brinda a la guerrilla permite adelantar una campaña electoral sin peligro de ser secuestrado o incluso asegura la votación mayoritaria...
- 4) Ahora bien, aparte del adherente por las razones anteriores, programáticas o de conveniencia, un habitante puede relacionarse con un grupo armado ilegal, guerrilla o paramilitares, a través predominantemente del miedo...

Esta aceptación de facto de la nueva autoridad aparecida y de sus acciones, que son fundamentalmente hechos de violencia y de violencia armada, un sociólogo podría aceptarla como “legitimación” de la violencia. La interpretación es falaz, pues es más bien una actitud de pasividad que nace espontáneamente de un cálculo implícito de los habitantes sobre la correlación de fuerza desfavorable como estrategia de sobrevivencia, y no una adhesión surgida del reconocimiento de éstos como alternativa promisoriosa, sino de una situación pasajera que es preciso aceptar porque no se ve posibilidades reales de trastocarla»<sup>139</sup>.

El mecanismo de construcción de la paralegalidad dentro del sistema queda claramente explicado. Se da una suplantación de hecho de las funciones institucionales por la de maneras de acción emergentes, basadas en el quehacer violento, que crean órdenes (auto-organización) que poblaciones enteras acatan según decisiones más o menos racionales. Así es que es posible, entonces, entender la división territorial no política que hace Duncan de los municipios de Colombia. Su pretensión es la de desarrollar un modelo econométrico no fundado exclusivamente en la racionalidad económica de los grupos al margen de la ley (GML) en su competencia por recursos primarios y del narcotráfico. Así, se centra en las consecuencias políticas de la confrontación armada, «[sobre] todo en lo que se refiere a la creación de sociedades y formas de Estado contrarias a la democracia... Es un primer paso para cuantificar la efectividad y los costos que tienen las acciones de guerrillas y autodefensas orientadas a proteger su base social, a extraer rentas, *administrar justicia*, e imponer su orden en las comunidades, entre otras variables, que se podrían utilizar como indicadores de desempeño de las fuerzas de seguridad pertenecientes al gobierno»<sup>140</sup> (énfasis añadido).

Si bien lo anterior es una débil conclusión de Duncan, la ambigüedad en el uso del término justicia pone en evidencia la dificultad de realizar ejercicios de modelamiento con elementos y sistemas en los que la difusión de los límites con los nombres de las cosas es dramática. Administrar justicia no puede ser el ejercicio de la injusticia (el asesinato (político) lo es) y, sin embargo, la idea de control fáctico se constituye en una *forma* adaptada y cambiante de justicia (egocéntrica, no legítima y con énfasis en lo territorial-espacial-momentáneo). Por ello la caracterización

<sup>138</sup> Ortiz, Carlos, «Actores armados, territorios y poblaciones», en *Análisis Político* No. 42, 2001, pp. 67-75.

<sup>139</sup> *Ibidem*, pp. 69-71.

<sup>140</sup> Duncan, Gustavo, *op. cit.*, p. 18.

territorial del autor, antes del desarrollo de su modelo econométrico que supera los límites de esta investigación. Habría, pues, cinco formas de «nuevas entidades territoriales» con respecto a los tipos difusos y confusos de (des)administración de la justicia que en ellos funcionan:

«*Grupo 1*: sociedades autoritarias en que los GML ejercen su autoridad en forma hegemónica. Donde su dominio es único guerrillas y autodefensas ejercen como Estados totalitarios. El acceso a las instancias de poder está restringido a la militancia en un grupo armado. El sistema democrático es una mera fachada.

*Grupo 2*: Municipios y regiones en disputa latente. En estos lugares la capacidad institucional del gobierno para ejercer como Estado es rebasada por los GML, los que comparten el dominio parcial de la población en medio de constantes fricciones armadas. Por lo general las guerrillas controlan las áreas rurales y las autodefensas las cabeceras municipales. Las principales víctimas de la violencia son las comunidades identificadas como base social del enemigo. El Estado es ejercido [¿?] fragmentada y coercitivamente por ambos grupos, imponiendo a su provecho las reglas del juego de la democracia. La participación en el poder de los actores sociales depende de su militancia o de estrechas alianzas con los GML.

*Grupo 3*: Conformados por regiones estratégicas en guerra abierta, bajo un orden social y político volátil donde las fuerzas armadas entran a jugar un papel más activo. El Estado cambia de manos continua y violentamente. La institucionalidad democrática poco puede hacer por imponerse sobre la sociedad sin verse apropiada por los intereses y las necesidades de guerra de los grupos combatientes. Son comunes los combates entre autodefensas, guerrillas y ejército, el terror indiscriminado, la violencia por el dominio del sistema político y los desplazamientos de población.

*Grupo 4*: Áreas donde funciona en forma restringida la institucionalidad democrática. Aunque en principio los procedimientos democráticos limitan la participación efectiva a ciertos grupos sociales... [los] actores civiles pueden acceder a instancias de poder sin necesidad de militancia en algún GML. Es palpable la presencia del gobierno pero sus instituciones están influenciadas en forma encubierta por la capacidad de intimidación y los intereses de guerrillas y /o autodefensas. El contexto político es proclive a la aparición del crimen organizado, que además de preñar sobre la economía, corrompe la normatividad democrática del Estado.

*Grupo 5*: Sociedades donde el Estado está representado por formas de gobierno democráticas. La violencia se concentra en la delincuencia común y acciones terroristas ocasionales. Son sociedades escasas en Colombia [¿?]<sup>141</sup>.

Ciertamente, Duncan comete faltas e inexactitudes en el manejo de ciertos términos y afirma lugares comunes que por comunes no son empíricamente probables *per se*. Pero, sin duda, hace un ejercicio *gráfico* perfectible en el que se reconocen las neo-comunidades particulares sugeridas por De Sousa, con características de espontaneidad (surgen con arreglo a fines y necesidades) y temporales (son pasajeras, así su intento primordial sea el de perpetuarse o iterarse casi inercialmente). Se concreta, pues, la negativa superposición de espacios jurídicos y para-jurídicos cuya principal diferencia es temporal. De hecho, son no sincrónicos.

«La intersección de las fronteras éticas y jurídicas nos conduce... [al] concepto de *interlegalidad*. La interlegalidad es la dimensión fenomenológica del pluralismo jurídico. Se trata de un proceso altamente dinámico porque los diferentes espacios jurídicos no son sincrónicos y por eso también las mezclas de los códigos de escala, de proyección o de simbolización son siempre desiguales o inestables... Los conceptos de pluralismo y de interlegalidad aquí presentados apuntan hacia objetos teóricos cuya investigación empírica requiere *instrumentos analíticos complejos*[énfasis añadido]... Además, en un universo ético y jurídico policéntrico... es importante reconocer que el derecho estatal continúa siendo, en el imaginario social, un derecho central, un derecho cuya centralidad, a pesar de crecientemente debilitada, es aún un factor político decisivo»<sup>142</sup>.

La legalidad no se puede defender a toda costa, porque a veces la legalidad puede ser tan autoritaria como la ilegalidad y vestirse de autoritarismo. Y la interlegalidad, que es una manera teórica de aceptar que la legalidad a veces se ve superada por la realidad y ha de dar paso a maneras alternativas de administración de la justicia, puede ser tan negativa como se ha expuesto. En efecto, el carácter *ilegal* de las neo-comunidades descritas, así como la incapacidad de adaptación de las instituciones legales que prefieren el combate a la construcción dialógica de los espacios de representación social, son la *trampa* y el *desastre juntos*. Si, además y como se ha dicho, los límites entre una y otra forma de fuerza jurídica y violenta (no o sino y) son tenues, las posibilidades de acumulación de novedades se potencian en todas las intersecciones (que pueden ser los puntos geográficos en donde confluyen las fuerzas enfrentadas, enfrentándose).

Por supuesto, sólo una capacidad analítica compleja es la que, acaso, podría extraviarse responsablemente en semejante marasmo de legalidades relativas, violencias y discursos, y que

<sup>141</sup> *Ibidem*, pp. 9-10.

<sup>142</sup> De Sousa, Boaventura, *op. cit.*, pp. 251-252.

deriva en una operación mutua y transitiva de justificaciones entre los tres. Tal vez el marasmo sea otra razón para creer que las explicaciones sobre meras racionalidades sea insuficiente. Y es que la ambivalencia es tan desproporcionada, tan aumentada a la potencia 2 de las intersecciones entre los elementos del sistema, que sólo la normatividad del caos puede resultar acaso aproximadamente esclarecedora: «La presencia de los actores armados es ambivalente: promueven de alguna manera formas de organización y a veces de solidaridad bajo su férula, pero impiden cualquier brote de organización cuando es civil y autónoma; atacan al Estado... pero ejercen hasta cierto punto funciones de índole estatal, como las de policía y justicia...pretenden disminuir los homicidios “banales” pero aumentan los asesinatos selectivos y, con el tiempo, los homicidios en general... arraigan inicialmente en las poblaciones por sus ofertas de seguridad pero en muchos casos han terminado practicando abusos... provocando el seguimiento y apoyo de otros grupos armados de signo contrario»<sup>143</sup>.

Diffícil explicarlo más claramente. Pero es difícil, también, pensar que la respuesta violenta no vaya a aumentar este espiral negativo de legalidades enfrentadas en las que la interlegalidad es destructiva. Todo se reduciría a presentar, y re-presentar, una estulta disputa de autoridades auto-justificadas y contendientes. Y a ver la solución en la victoria del más fuerte, como si ello acabara con la razón estructural de la emergencia de la interlegalidad negativa y destructora.

### Colombia: ejemplo de complejidad en el ejercicio de la violencia organizada

Si la vida de las personas se ve afectada por procesos de ejercicio de violencia (política), legal o ilegal, es plausible pensar en que la participación política puede considerarse un indicador de la normalidad en el transcurso de la existencia, al menos en lo que al funcionamiento de la democracia se refiere. Participación y normalidad podrían de alguna manera equipararse, de forma que se supusiera que los niveles de violencia y amenaza son inversamente

proporcionales a los de participación. Es importante hacer énfasis en la amenaza como categoría pues, por ejemplo, como cita Losada<sup>144</sup>, un país como Suiza, en donde los niveles de abstención son muy altos, las muertes violentas son muy bajas. Pero el alto nivel de abstención electoral es voluntario, como voluntario es en los Estados Unidos<sup>145</sup>. En cambio, según Losada, en Colombia la situación es completamente diferente, debido a que en algunas zonas del país la abstención electoral se impone en razón de la amenaza.

Para el autor «[l]a democracia se basa en elecciones libres, competitivas, periódicas y limpias, y la violencia física sea contra los electores, sea contra los candidatos, disuena estridentemente en su concierto... Normalmente en una democracia, no debería haber conflicto alguno entre [los derechos a la vida y a la propiedad privada, por un lado, y el derecho a elegir y ser elegido, por el otro]...pero la presencia en Colombia de actores armados, ilegales pero poderosos, ha llevado a que muchos ciudadanos tengan que escoger entre ejercer uno u otro derecho. Como consecuencia, queda en duda la posibilidad de vivir la democracia como forma de gobierno»<sup>146</sup>.

Es plausible pensar en que podría ser esta una de las formas de apreciar la situación, comúnmente mencionada, de un Estado débil. Siguiendo a Ohlson y Söderberg, aunque la debilidad de un Estado es un término ambiguo, resulta obvio que un sistema de votación degradado podría entenderse como representativo de ello. Sobre todo porque una suerte de indicadores de la debilidad del Estado pueden leerse en: «1) falta de cohesión social y de consenso sobre los principios de organización que deberían determinar la contienda por el poder estatal y sobre cómo ese poder debería ser ejecutado, 2) baja capacidad y/o baja voluntad política de las instituciones del Estado para proveer a todos los ciudadanos con mínimos niveles de seguridad y bienestar, 3) alta vulnerabilidad a las fuerzas económicas y políticas externas y 4) bajo grado de legitimidad popular otorgada a los detentadores del poder del Estado por parte de sectores de la ciudadanía. La falta de legitimidad es un resultado lógico de las tres características anteriores»<sup>147</sup>.

<sup>143</sup> Ortiz, Carlos, *op. cit.*, p. 75.

<sup>144</sup> Losada, Rodrigo, «Elecciones libres, deshechas por los violentos» en Cepeda, Isaza, Méndez y Losada, *Libertad o seguridad: un dilema contemporáneo*, Fundación Seguridad y Democracia, Bogotá, 2005, pp. 169-222.

<sup>145</sup> *Ibidem*.

<sup>146</sup> *Ibidem*.

<sup>147</sup> Ohlson, T., y Söderberg, M., «From Intra-State War To Democratic Peace in Weak States», Department of Peace and Conflict Research, Uppsala University, 2002, disponible en [www.pcr.uu.se/publications/UPRP\\_NO\\_5.pdf](http://www.pcr.uu.se/publications/UPRP_NO_5.pdf) (Última consulta de diciembre de 2005). (Mi traducción).

A estas características del Estado débil, si se pudiese asumir que Colombia lo es (algo que se discutirá enseguida), habría que sumarle el hecho de que la discusión sobre los principios de la organización, la no seguridad ciudadana, las injerencias de fuerzas económicas y políticas externas, y la no legitimidad (para ciertos sectores) de quienes ocupan cargos de poder, se sustenta en la agencia violenta (entendida ésta como una combinación de la amenaza y el acto violento mismo). Losada lo explica en su estudio que considera casos de violencia política que afectan elecciones entre 1998 y 2003: «El efecto amenazador es sustancialmente distinto si se recibe en la casa una hoja volante impersonal ordenando abstenerse de ir a sufragar, que si llega la misma hoja etiquetada exactamente con el apellido de la familia. En general, la amenaza personalizada tiene un efecto intimidatorio mayor que la indiscriminada... El acto terrorista que, por ejemplo, hace estallar al amanecer de unas elecciones una bomba poderosa en el sitio donde se concentra el mayor número de mesas de votación, cae dentro de la categoría de amenaza indiscriminada recién aludida, pero por el hecho de serlo no necesariamente tiene un efecto disuasivo menor entre los electores que si se tratase de amenazas personalizadas. Resulta de igual forma pertinente tener en cuenta la clase de personas que recibe la amenaza según que se trate, grosso modo, de electores rasos, candidatos o autoridades... desde el punto de vista de la validez de los procesos electorales parece de mayor trascendencia la amenaza contra un candidato que contra un elector, porque si los violentos logran disuadir a una candidata, o a un candidato, de buscar un cargo electivo, estarían anulando las preferencias electorales de muchos, más exactamente, de todos aquellos que la, o lo, preferían. Si un ciudadano, o unos pocos, dejan de asistir a las urnas, la voluntad electoral manifestada por la mayoría, asegura la validez del proceso electoral. Pero, ¿qué pasa cuando la mayoría, amedrentada, se abstiene de sufragar?»<sup>148</sup>.

El acto participativo por excelencia en lo político, esto es el sufragio, queda en un limbo conceptual en razón de la agencia de los violentos. Pero las consecuencias de ello, en realidad, demarcan zonas geográficas y políticas de una configuración territorial nueva que adquiere líneas delimitantes en función del ejercicio de la violencia armada. Dejando de lado los sitios en donde la violencia legal es garante de un transcurso más o menos normal de la vida política (que se puede tomar como la

posibilidad del ejercicio del sufragio), hay claramente dos tendencias en Colombia: de un lado, la prohibición violenta por parte de los grupos guerrilleros para votar, y del otro la amenaza paramilitar que incita al voto para elegir a políticos de su interés como colectividad.

Sesudamente, Losada concluye: «las FARC han ejercido, en las áreas donde su presencia se encuentra más consolidada, un impacto claramente disuasivo de la participación ciudadana en cada una de las elecciones estudiadas, excepto en las de 1988, seguramente porque en ellas esta agrupación todavía esperaba alcanzar algún apoyo popular significativo para la [organización de izquierda, exterminada por fuerzas de derecha de la] UP a través de elecciones. Debe destacarse que este impacto es independiente del tamaño de la población, de la extensión del municipio y del grado de competencia electoral que se haya registrado... Por su parte, las autodefensas revelan ejercer un efecto estimulante del nivel de la participación electoral sólo en los comicios de 1997 y 2000. Dicho efecto es asimismo independiente de si el municipio encierra un alto número de habitantes o uno bajo, de cuán extenso territorialmente sea, y de la mayor o menor competencia electoral que haya tenido lugar en él. También tiende a ser independiente con respecto a la mayor o menor presencia estatal que se registre en el mismo... [De manera sorprendente] los niveles de la participación electoral escasamente se ven alterados por la intensidad de la violencia política pre-electoral, sea de origen FARC, o por parte de las autodefensas. Este tipo de violencia, presumiblemente ejercido ante todo al interior de los municipios en disputa entre dos o más actores armados, sólo aparece como determinante de una mayor abstención en 1997 y 2003 como producto de la intensa violencia desarrollada por las FARC, y en 2000 como consecuencia de la violenta arremetida de las autodefensas en varios municipios. En los otros años, parecería que, no obstante la violencia experimentada por la población, esta ha concurrido a las urnas en tal cuantía que los patrones nacionales de comportamiento electoral no se han modificado»<sup>149</sup>.

Cualquiera sea la conclusión que se extraiga de las descripciones anteriores, lo cierto es que el proceso democrático que ocurre en medio de la confrontación armada sufre una afectación en la razón de la violencia política ilegal que sobre él se

<sup>148</sup> Losada, *op. cit.*

<sup>149</sup> *Ibidem.*

ejerce que desdice de la democracia misma: y si ello sucede de este modo, es por lo menos probable entender que la participación ciudadana en Colombia es, cuando menos, un proceso altamente condicionado.

Al inicio de este trabajo se mencionaba un estudio sobre el departamento de Cundinamarca, en el centro de Colombia, en el que se discutía lo que supone la «participación» de la población civil en la confrontación armada. Para el prologuista no habría duda, en cuanto a lo «manido» de la victimización de los civiles en las confrontaciones y en cuanto a la condición de los civiles como productores directos o indirectos de violencia. «En efecto, la población no siempre es neutral en este tipo de conflictos, y el apoyo que le brinda a los integrantes de los distintos bandos es parte objetiva de la confrontación; por ello, ganar su apoyo activo o su aceptación pasiva es un propósito permanente de los grupos irregulares. Esto coloca a la población como un objetivo estratégico de las actividades violentas de los grupos irregulares y advierte que en estos conflictos sean más frecuentes los ataques contra la población civil que los enfrentamientos armados»<sup>150</sup>.

*Racionalmente* las afirmaciones del prologuista Rangel son comprensibles. *Moralmente* son altamente polémicas, cuando no cuestionables. Si la *lógica* de los actores armados permite hablar de sus *objetivos estratégicos* como una razón natural de su acción, y uno de esos objetivos es la población civil, entonces no es difícil llegar a la conclusión de que la implicación de poblaciones en la confrontación armada les otorgue un estatus de partes. Pero, de nuevo, hay una cuestión de *voluntad* en la naturaleza de la agencia violenta. El accionar político *voluntario* de las partes armadas en la confrontación les convierte en *agentes* de violencia. Las poblaciones, los civiles, en cambio, no realizan acciones voluntarias, no al menos *antes* de ser objetivos estratégicos de los grupos armados ilegales. Su implicación es una *imposición* de quienes quieren, a través de asegurar su lealtad de ocasión, tenerlos de su lado. No hay racionalidad, ni mucho menos decisión, en la lealtad a uno u otro lado de la contienda, por el simple hecho de que *originariamente* no lo han *escogido*.

Distinto es que, en lo que se puede comprender como la dinámica de una guerra por control de territorios (y por ende de

personas, de lealtades y aun de justicias)<sup>151</sup>, se transformen «los espacios físicos—a través de la interacción entre los agentes armados, y de éstos con la población civil—en territorios bajo el control de uno u otro agente armado, o de coaliciones de ellos. Cada agente armado intentará formar la red más grande posible, de acuerdo a sus preferencias de localización y a su poder relativo. ¿Cómo la construye? Formando vínculos entre nodos adyacentes a través de la realización de acciones militares y de control de la población. Un territorio es, entonces, un conjunto de nodos espaciales y de los vínculos creados entre ellos por las acciones realizadas por los agentes armados»<sup>152</sup>.

Esta lógica no supone, sin embargo, una adscripción voluntaria. Aun si las decisiones de los actores armados son *racionales* en tanto tienden a la magnificación de su propio beneficio, cierto es que la población civil opta por una racionalidad acorde con la del grupo ilegal en términos de la mera supervivencia y no necesariamente relacionada con su bienestar. Es un ejemplo claro de la diferencia excluyente entre dos derechos que dejan de ser complementarios: el derecho a la vida (que está amenazado radicalmente) y el derecho a la calidad de vida, sacrificado por la necesidad de supervivencia (condición que riñe con el derecho a la vida misma).

Al respecto, Castillo y Salazar insistirían: «Toda organización comprometida en una guerra irregular sabe que requiere, al menos, de la colaboración obligada de la población y sabe que el ejercicio del control territorial por parte de alguna de ellas implica la contribución de los civiles, en grados muy diversos, a su mantenimiento. Una de claves para imponer el control de una organización sobre los civiles que han vivido bajo el dominio de otra, es hacer costosa la colaboración con el enemigo, incluso hacer costosa la neutralidad o la resistencia a colaborar con la primera. No es difícil justificar estas conjeturas. El ejercicio del poder de las armas y la amenaza creíble a la supervivencia de los civiles han mostrado su efectividad en el transcurso del conflicto colombiano. Quienes no han creído en la realidad de esas amenazas y de ese poder han perecido bajo su aplicación implacable. Todas las organizaciones armadas lo saben y no pueden dejar de tenerlo en cuenta en las conjeturas que forman acerca del comportamiento de los civiles, y de sus contendientes,

<sup>150</sup> Rangel, Alfredo, «Cundinamarca, un escenario estratégico», en *Dinámica reciente... op. cit.*

<sup>151</sup> Ver, Salamanca y Castillo, *op. cit.*

<sup>152</sup> Castillo, M., Salazar, B., «Compiendo por territorios: geografía, redes y guerra irregular», Universidad del Valle, manuscrito de los autores, 2005.

en una guerra irregular. Por fuera del manto general de colaboración con el enemigo que antes controlaba el territorio en disputa, sólo quedarían las víctimas visibles del dominio de aquel y los que, en forma abierta o clandestina, ya colaboraban con la organización que hoy disputa o ya ha reconquistado el control de un territorio... Desde el punto de vista de los civiles, aquellos que han sido colaboradores abiertos o secretos de la organización antes dominante, no deben tener ninguna duda acerca de la realidad de violencia que podría ejercerse sobre ellos. Si actuaran en forma racional serían los primeros en tomar la decisión de marcharse del territorio. De hecho, han aprendido a hacerlo y lo hacen en realidad. Pero esto lo conocen muy bien los civiles que, si bien no han colaborado con la organización destronada, tampoco han resistido su dominio o han tomado partido por la que ahora domina. Saben que una vez los colaboradores reconocidos se hayan desplazado, la probabilidad de que los restantes sean víctimas de la violencia ejemplar del que llega aumenta en forma decisiva, hasta el punto de amenazar a aquellos que no han colaborado en ninguna forma con la organización antes dominante. La conclusión es clara: la sola presencia en un territorio controlado por otra organización convierte a cualquier civil en probable víctima de la violencia ejemplar del que ahora intenta consolidar su dominio»<sup>153</sup>.

Los ires y venires de semejante descripción, dejan ver que la voluntad de los civiles, por racional que parezca, no es voluntaria: racional es la decisión de desplazarse, como racional es la decisión de prestar apoyo a uno u otro grupo según la inmediatez de la supervivencia. Lo que supone en términos de *trauma social* el que una persona o un grupo de personas tenga que asumir autoridades de ocasión, diversas a las del orden legal, o desplazarse para salvar sus vidas, es una categoría de sufrimiento y de latencia de la violencia (por la amenaza sobre las consecuencias de hacer lo contrario) que muy poco tienen que ver con las voluntades o con las opciones para vivir mejor. En la amenaza, simplemente, se existe bajo la narrativa doble de la ley de quien la impone por la fuerza y la propia que se convierte en una relación *económica* con la vida en términos de alargar su

duración meramente. Ser *parte*, entonces, de la confrontación en estas condiciones constituye un absurdo a la vez conceptual y ético. Hay que, por lo menos, encontrar otro término.

La manera como se ha caracterizado recientemente una situación de este estilo, como se dijo más arriba, es la definición de la violencia unilateral, una suerte de *violencia sin respuesta de violencia*, dirigida normalmente a civiles sin posibilidades de reaccionar. Esta concepción hace variar fundamentalmente la noción de los combates en las confrontaciones armadas, en cuanto resultan menos frecuentes entre las partes contendientes; de esa manera, se dirigen más a la puesta en marcha de estrategias de terror en contra de los y las civiles<sup>154</sup>. (En cualquier caso, no se trata de sugerir aquí que los civiles reaccionen como una alternativa).

Bien como estrategia, bien como resultado de esa violencia unilateral, la migración forzada ha de apreciarse como una consecuencia del ejercicio de la violencia organizada de agentes en contienda que varía fundamentalmente el concepto de la vida cotidiana de poblaciones enteras. Simplemente, dejan de ser lo que eran, en razón de espacio, tiempo y subjetividad<sup>155</sup>. «Encontramos que el objetivo geográfico de la lucha influencia de manera significativa y fuerte la magnitud de la migración forzada. Estos efectos se mantienen en presencia de un gran número de otros factores determinantes que se han identificado en la literatura. Encontramos también que tanto las guerras intraestatales como los conflictos menores intraestatales aumentan de manera significativa el número esperado de emigrantes forzados... [S]in embargo, no se hallan diferencias significativas en el número de emigrantes forzados entre guerras intraestatales y conflictos menores intraestatales. Eso sugiere que la amenaza percibida por potenciales emigrantes forzados se relaciona más con el lugar en donde se lucha que con la intensidad de la lucha»<sup>156</sup>.

De nuevo, *racionalmente* las opciones de quienes emigran por razones del ejercicio de la violencia organizada no son muchas frente a un problema que simplemente crece: «La magnitud del problema de la migración forzada puede ser medida desde cifras

<sup>153</sup> Castillo, M., y Salazar, B., «Guerra irregular, interacción estratégica y conjeturas: ¿qué esperan los ejércitos civiles?», versión preliminar de artículo, manuscrito de autores, Cali, 2004.

<sup>154</sup> Ver, Kaldor, Mary, *Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global*, Tusquets, Barcelona, 2001.

<sup>155</sup> Ver, Pécaut, Daniel, *Guerra contra la sociedad*, Planeta Colombiana, 2001.

<sup>156</sup> Melander, E., y Öberg, M., «Forced Migration: The Effects of the Magnitude and Scope of Fighting», Uppsala Peace Research Papers No. 8, Department of Peace and Conflict Research, Uppsala University, 2004. (Mi traducción).

provenientes de dos organizaciones... La Oficina del alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (UNHCR) informaba que a principios de 2003 había 20,6 millones de personas en el interés de la agencia de refugiados de las Naciones Unidas (cerca de un millón de personas más con relación al año anterior)... entre tanto, el Comité de los Estados Unidos para los Refugiados (USCR) estimaba en 13 millones el número de refugiados y personas en busca de asilo, y en 21,8 millones los desplazados internos...»<sup>157</sup>.

Ante estas situaciones, en las que la población civil ve dramáticamente afectadas las condiciones de su vida diaria (ámbitos de participación, de lealtades obligadas a los violentos, y de desplazamiento forzado por la violencia organizada), cabría esperar que la tendencia estatal, a controlar el monopolio de la violencia legítima, o a recuperarlo, favoreciese a los civiles. Es el punto en el que, sin duda, debemos confrontar el hecho de que al hablar de violencia política podemos verla en dos dimensiones específicas: la legal y la ilegal. Se trata de una diferencia de discursos.

Si, con Apter, más arriba, se reconoció que en el ejercicio de la violencia política no hay nunca muertes de inocentes, por la manera como los discursos de las violencias políticas pueden justificar el que las muertes ocurran, también es verdad que los límites de la legalidad y de la ilegalidad en la violencia política deberían permanecer siempre rígidos y divisores. Políticamente (y éticamente) hablando, tal debería ser la distancia entre la violencia política legal y la violencia política ilegal que apreciarlas desde cada una de sus orillas tendría que ser imposible. Por no citar ejemplos, que pululan, baste decir que típicos casos en los que una y otra orilla se tocan son: el financiamiento de grupos paramilitares por parte de sectores estatales, las modalidades varias de genocidios llevadas a cabo por entes gubernamentales, las políticas de utilización y prueba de armas prohibidas por las convenciones internacionales para el exterminio sistemático de poblaciones, las torturas de presos políticos, los ajusticiamientos, los bombardeos indiscriminados, en fin, las modalidades varias de lo que se podría llamar *terrorismo de estado*.

En Colombia, específicamente, además de los probados contactos entre sectores del ejército y los primeros grupos paramilitares,

existe una acción gubernamental actual dedicada específicamente a juntar los conceptos de democracia y seguridad de una manera cuando menos problemática. Esto, sobre todo, si se tiene en cuenta que, tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York, y la consecuente respuesta comenzada el 10 octubre del mismo año en Afganistán, el concepto de *seguridad* dio dramáticos pasos hacia atrás: volvió a ser una cuestión de carácter *nacional*, más que un tema de *seguridad humana*. Es decir, recuperó su carácter tradicional de defensa del *estado* frente a amenazas de diverso tipo, por encima del enfoque que procuraría la protección de los *individuos*.

El recientemente publicado «Informe sobre la Seguridad Humana» lo aclara: «La seguridad humana es un concepto relativamente nuevo, usado ampliamente en la actualidad para describir el complejo de amenazas interrelacionadas asociadas con la guerra civil, el genocidio y el desplazamiento de poblaciones. La seguridad humana y la seguridad nacional deberían ser, y a menudo lo son, mutuamente reforzadoras. Pero estados seguros no significan automáticamente personas seguras. Proteger a los ciudadanos de los ataques externos puede ser una condición necesaria para la seguridad de los individuos, pero ciertamente no es suficiente. De hecho, durante los últimos 100 años, mucha más gente ha sido asesinada por sus propios gobiernos que por ejércitos extranjeros. Se necesita una nueva aproximación a la seguridad, porque los marcos analíticos que tradicionalmente han explicado las guerras entre estados... son altamente irrelevantes en cuanto a los conflictos violentos *dentro* de los estados. Estos constituyen hoy más del 95% de los conflictos armados... Quienes proponen un concepto “estrecho” de seguridad humana se enfocan en las amenazas violentas a los individuos o... [en] “la protección de comunidades e individuos de la violencia interna”. Quienes proponen un concepto “amplio” de la seguridad humana argumentan que la agenda de las amenazas debería incluir el hambre, las enfermedades y los desastres naturales, pues todos ellos matan mucho más que las guerras, el genocidio y el terrorismo combinados... [Esta] agenda de seguridad humana también incluye la inseguridad económica y las “amenazas a la dignidad humana”»<sup>158</sup>.

Por supuesto, las disquisiciones sobre las violencias directa y estructural de Galtung podrían cobrar sentido en este momento.

<sup>157</sup> *Ibidem*.

<sup>158</sup> Publicado en el *Human Security Report 2005*, consultado en <http://www.humansecuritycentre.org/>, última consulta de septiembre de 2005.

Pero, más bien, la discusión se dirigirá a la forma como la política de seguridad se dirige a tratar el fenómeno de violencia interna, al menos en el caso que nos ocupa. De ninguna manera se pretende dejar de lado el hecho de que un concepto de paz integral debería incluir reformas y decisiones que abarcaran problemáticas relacionadas con la seguridad humana, pero para efectos de este trabajo centrarse en procesos de tratamiento de la violencia interna tiene un sentido.

La política de «defensa y seguridad democrática» del actual gobierno colombiano entiende que «La Seguridad Democrática se funda...en tres pilares: ... La protección de los derechos de todos los ciudadanos, independientemente de su sexo, raza, origen, lengua, religión o ideología política...La protección de los valores, la pluralidad y las instituciones democráticas. La pluralidad del debate político depende de unas condiciones de seguridad que permitan la libre expresión de diferencias de opinión y el libre ejercicio de la autoridad democrática...La solidaridad y la cooperación de toda la ciudadanía en defensa de los valores democráticos. Corresponde al Estado garantizar los derechos de los ciudadanos y proporcionar los mecanismos institucionales que permitan una resolución pacífica de conflictos. Pero el buen funcionamiento de las instituciones requiere igualmente de la participación activa y el compromiso solidario de los ciudadanos...Esta es entonces una política para la protección de la población...La primera condición para cumplir con el objetivo de fortalecer el Estado de Derecho es la consolidación gradual del control estatal sobre la totalidad del territorio. Sin control territorial por parte del Estado no es posible garantizar el buen funcionamiento de la justicia, entorpecida en muchas regiones del país por la intimidación de la que son víctimas fiscales, jueces y demás autoridades; y sin la plena vigencia de la ley, la población, expuesta a las amenazas y al dominio arbitrario de las organizaciones armadas ilegales, pierde el ejercicio de sus derechos y su libertad...La Fuerza Pública iniciará el proceso de consolidación del control estatal sobre el territorio, asegurando su presencia permanente y definitiva en todas las cabeceras municipales, con el apoyo de brigadas

móviles y demás unidades de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional. Unidades compuestas por soldados regulares, soldados campesinos y carabineros de la Policía Nacional asegurarán el mantenimiento del control territorial...Pero la responsabilidad por la seguridad de los ciudadanos no puede ni debe recaer exclusivamente en la Fuerza Pública...Todas las entidades del Estado contribuirán dentro de sus competencias a la consolidación de la autoridad democrática en el territorio»<sup>159</sup>.

La lectura de estos apartes nos da a entender el énfasis en la recuperación de una presencia estatal amenazada o perdida como garante de seguridades que, quizás, podrían corresponder con un concepto amplio de la seguridad humana. Pero el énfasis, evidentemente, es otro. Primero, habría que consolidar una política de defensa, que pasaría por una solución de la confrontación que no deja muchas dudas: «Durante años hubo un gran vacío en la acción del resto del Estado en algunas áreas críticas de nuestra democracia y en algunas regiones de Colombia. Es justamente ese vacío el que explica el crecimiento sin precedentes del narcotráfico y consecuentemente<sup>160</sup> de las organizaciones terroristas en grandes regiones de nuestro territorio. De allí que el eje de esta política sea precisamente lograr el completo control del territorio por parte del Estado para asegurar el pleno imperio de la ley, la gobernabilidad y por ende el fortalecimiento del Estado de Derecho... [Desarrollamos] una verdadera política de Estado a largo plazo que involucra no sólo al Gobierno, sino a las demás ramas del poder. Diseñamos estrategias para hacer frente al secuestro, para desvincular a los jóvenes de las armas, para proteger la infraestructura de la Nación, para eliminar el narcotráfico y para desmantelar las estructuras de las organizaciones terroristas. Estamos convencidos que de esta manera no sólo cumplimos con nuestra obligación de proteger a la población, sino que aseguramos espacios de discusión y participación democrática. Sobre la base de estas estrategias hemos reunido a todo el Gobierno para establecer un plan estratégico de seguridad con prioridades, responsabilidades y programas para cada una de las entidades»<sup>161</sup>.

<sup>159</sup> «Política de defensa y seguridad democrática», Documento de la Presidencia de la República de Colombia y el Ministerio de Defensa de Colombia, 2003, disponible en [http://alpha.mindefensa.gov.co/dayTemplates/images/seguridad\\_democratica.pdf](http://alpha.mindefensa.gov.co/dayTemplates/images/seguridad_democratica.pdf), última consulta de diciembre de 2005.

<sup>160</sup> Redactado en ese orden parece que el terrorismo resultase sólo del narcotráfico y no que los grupos armados ilegales hubiese «diversificado»

su economía basándose en este tipo de comercio criminal. La política parece redactada para resolver el enigma sobre el huevo y la gallina.

<sup>161</sup> «Política de defensa y seguridad...» *op. cit.*



El énfasis, claramente, es de seguridad nacional, en orden a recuperar el orden institucional y republicano de un Estado cuando menos debilitado por lo que se llama la «amenaza terrorista»<sup>162</sup>. Y por ello la acción del gobierno de Colombia en aras de la recuperación de los territorios en disputa con los grupos ilegales parecía a veces hacer reñir los conceptos de seguridad y de libertad. Isaza lo explica a partir de varias preguntas: «¿Cómo puede el Estado ser garante de la seguridad para sus ciudadanos y ciudadanas, cuando las amenazas comunes requieren de soluciones comunes? ¿Permitirán estas que la sociedad en conjunto pueda satisfacer sus necesidades básicas? ¿Cómo? ¿Fortalecen o amenazan la identidad, la integridad de los ciudadanos y ciudadanas?... La seguridad estatal o nacional es redefinida para incluir la seguridad humana abarcando diversidad de actores: el individuo, el Estado, el subsistema regional y el sistema internacional... el Estado es el referente por excelencia, que prevalece en la política internacional, [y] la seguridad individual tiene un nivel importante pero siempre subordinado al Estado y a la seguridad internacional»<sup>163</sup>.

En este orden de ideas, el autor da ejemplos. Los ejecutores de la política de defensa y seguridad democrática claman siempre como exitosa su estrategia de erradicación de cultivos ilícitos (coca y amapola, principalmente). Para Isaza, tal éxito es meramente relativo: «A comienzos del año 2000, de acuerdo con la Oficina para el control de Droga de los Estados Unidos ONDCP, existían [en Colombia] 136.200 hectáreas con cultivos de coca, en el año 2004 la cifra se había reducido a 114.000... En el período 2000-2004 por fumigación se habían erradicado por aspersión 551.959 y por erradicación manual 11.097, para un total de 563.056... Sin embargo, la reducción neta fue de 22.000 hectáreas. Es difícil sostener la teoría del éxito cuando se requiere “erradicar” 26 hectáreas para disminuir efectivamente 1 hectárea, una “productividad” inferior al 4% no puede llamarse exitosa. A lo anterior se agregan los daños ambientales

por la incorporación de nuevas áreas de cultivos para mantener las aproximadamente 100.000 hectáreas que se requieren para abastecer el mercado. Por otra parte, para el campesino que vive en áreas cocaleras, la casi única presencia del Estado es la fumigación de sus cultivos lícitos e ilícitos y el daño a la salud de su familia... El fracaso de la política antidrogas diseñada por el país consumidor y aceptada sin beneficio de inventario... se pone de presente no sólo al comprobar que no se ha disminuido la oferta sino también que los precios al consumidor lejos de subir han bajado»<sup>164</sup>.

Por supuesto, no es el único drama que afecta la vida cotidiana de las personas en razón de un conflicto armado que en el narcotráfico (una industria global, lo que confirma a la ya citada Mary Kaldor) halla una suerte de «catalizador» de las relaciones sociales. Se dan gravísimos daños a la economía del país, por el lavado de activos en el comercio ilegal contra el que el comercio legal no puede competir, la revalorización del peso colombiano frente al dólar, que afecta las exportaciones, la presencia de narcodineros que nutren la especulación financiera, además de la subida de los precios de la tierra y de las viviendas urbanas en razón del auge inversor de los narcotraficantes (que adquieren las mejores parcelas para cultivar coca y amapola y compran casas de lujo a precios exorbitantes en las ciudades)<sup>165</sup>.

Por supuesto, el narcotráfico se convierte en fuente de financiación para los actores armados: «La guerrilla, y sobre todo [las]... FARC, han encontrado en sus diversos nexos con el narcotráfico la fuente de ingresos que requerían para montar y mantener un verdadero ejército capaz de amenazar el transporte nacional, las ciudades y los centros de poder... Por otra parte, financiados por el narcotráfico y amparados por la fuerza pública se multiplicaron en el país, primero los sicarios y luego las organizaciones paramilitares. Durante los años ochenta, financiados por narcotraficantes... [como Gonzalo Rodríguez Gacha y

<sup>162</sup> No en pocas ocasiones, el presidente Álvaro Uribe declaró que en Colombia no había conflicto armado sino una amenaza terrorista llevada a cabo por las organizaciones identificadas como tales por el Departamento de Estado de los Estados Unidos en la lista publicada luego de los atentados de Nueva York el 11 de septiembre de 2001: las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia), el ELN (Ejército de Liberación Nacional), y las AUC (Autodefensas Unidas de Colombia).

<sup>163</sup> Isaza, José F., «Libertad o seguridad: un falso dilema», en *Libertad o seguridad: un dilema... op. cit.*, pp. 17-46.

<sup>164</sup> *Ibidem*. El autor cita un estudio del World Drug Report: entre 1990 y 2004, en dólares corrientes, la cocaína al por mayor en los Estados Unidos pasa de U.S.\$45.430/kilo, a U.S.\$22.040/kilo. En dólares constantes de 2005 equivale a una reducción del 65% en el precio de la droga.

<sup>165</sup> Restrepo, Luis Alberto, «Evolución política de Colombia desde la Constitución del 91», en *Débats* 60, 1997, pp. 59-68.

Pablo Escobar, fueron] aliados en la lucha contraguerrillera. Más tarde, en los noventa, el combate contra Pablo Escobar acercó a gentes como Fidel Castaño y el cartel de Cali a la policía, que en esa ciudad estuvo prácticamente a sueldo de los [jefes de dicho cartel, los hermanos] Rodríguez Orejuela. Otro tanto aconteció con muchos jueces y abogados»<sup>166</sup>.

Pero el efecto del narcotráfico conjugado con la acción armada es aún más grave: «narcotráfico y aparatos armados con suficiente capacidad coercitiva sobre diferentes transacciones sociales, constituyen dos variables fundamentales para entender la expansión que los grupos irregulares han alcanzado en Colombia... La sofisticación de los aparatos de violencia que ha experimentado el país en las últimas dos décadas tiene así un referente ineludible en los requerimientos de regulación de la cadena productiva de una empresa ilegal, que se constituyó en la principal fuente de ingresos para guerrillas y autodefensas y para diversos grupos sociales y regiones»<sup>167</sup>.

Semejante convivencia de violencia organizada, unilateral, y actividades ilegales, es una interacción de elementos que necesariamente desemboca en una afectación muy fuerte de la vida de las personas: la vida política, la vida económica, la vida institucional, la negociación diaria de la existencia, la vida geográfica y aun la familiar, están mediadas por relaciones narcotizadas en amplias zonas del país. Guerrillas y paramilitares actúan de manera racional, y política, en la magnificación de su beneficio y del mantenimiento de su base económica en una suerte de doble causalidad que equivale perfectamente a un círculo vicioso de la más pura naturaleza: luchan por el control de territorios diezmado y amenazando a la población civil (dada la evidencia de que los contactos entre sí no son muy frecuentes); ese control de territorios les permite controlar cultivos ilícitos que nutren un comercio global ilegal; ese comercio les proporciona los beneficios para mantener ejércitos que perpetúan la lucha por los territorios... *ad libitum*.

Con todo, «las relaciones que establecen ambas organizaciones con el narcotráfico son muy diferentes. Las FARC reciben ingresos del narcotráfico pero no son una organización exclusivamente narcotraficante: su propósito no es el enriquecimiento sino el financiamiento de sus actividades militares. La situación de los paramilitares es más complicada... [Son] una federación de grupos que tienen historias muy diferentes. Varios de estos grupos, aunque financiados por el narcotráfico, tienen una historia real de luchas antisuversivas, en colaboración muchas veces con el ejército regular»<sup>168</sup>. Lo que confirma la idea expresada más arriba de la violencia política legal e ilegal que comienzan a parecerse.

Hay que pensar en que gobiernos diversos han entrado en negociaciones con unos y otros. En lo que nos ocupa es de mencionar que durante la administración Pastrana (1998-2002) se intentó infructuosamente de llegar a algún acuerdo con las FARC. Uno de los experimentos más controvertidos fue la llamada «zona de distensión», un área de 42.000 km<sup>2</sup> al sur occidente de la capital, Bogotá. La zona fue utilizada por las partes en negociación como punto de encuentro y, según los acuerdos, en ella la injerencia estatal sería nula. Así lo fue. Rotos los diálogos, la zona volvió a ser lo que era antes: un lugar en el que la presencia de las instituciones estatales es casi nula. Esto quiere decir que antes, durante y después de la negociación los habitantes de la zona no vieron cambios fundamentales en cuanto al ejercicio de poder ilegal que las FARC poseyeron y poseen en la zona. Eso sí, en el momento en que los diálogos se rompieron, en enero de 2002, la población civil del lugar se vio en la encrucijada de decidir si, ante la venida inminente de tropas del ejército a la zona, lo mejor sería esperarles o desplazarse simplemente<sup>169</sup>.

En el caso expuesto, específicamente referido a lo que puede ser plausible suponer sobre la población civil que habita la entonces llamada «zona de despeje» se podría entender que es un

<sup>166</sup> *Ibidem*.

<sup>167</sup> Duncan, Gustavo, «Narcotraficantes, mafiosos y guerreros. Historia de una subordinación», en Duncan, Vargas, Rocha y López, *Narcotráfico en Colombia. Economía y violencia*, Fundación Seguridad y Democracia, Bogotá, 2005.

<sup>168</sup> López, Andrés, «Conflicto interno y narcotráfico entre 1970 y 2005», en *Narcotráfico en Colombia... op. cit.* pp. 183-226.

<sup>169</sup> Documentos oficiales del proceso se pueden encontrar en la serie *Hechos de paz*, publicada por la Presidencia de la República de Colombia,

en varios volúmenes, entre 1999 y 2002. Sobre que en la actualidad la presencia del Estado en la zona siga siendo prácticamente nula, el autor se ha basado en una conversación sostenida en noviembre de 2005 de manera informal con un coronel en servicio del ejército dedicado a labores de inteligencia y con altas credenciales de participación en combates y mantenimiento del orden público. Su nombre prefiere mantenerse en reserva.

caso en el que, efectivamente, el tiempo se detiene: el control de la insurgencia no difiere en el antes ni en el después de los diálogos y la población civil, acostumbrada al vilo del control insurgente, difícilmente sabe a qué atenerse con respecto al comportamiento de las tropas enemigas en la dinámica del combate y de la negociación. Llamarles «parte» de la confrontación, en el anterior sentido, resulta cuando menos muy discutible.

En la actualidad, el gobierno del presidente Uribe se ha acercado a un diálogo con los paramilitares y, desde diciembre de 2005, ha comenzado la búsqueda de acuerdos con la guerrilla mucho menos influyente del ELN. Este segundo proceso está aún en vías de comenzar, y evaluarlo sería aventurado<sup>170</sup>. En cambio, los diálogos con el paramilitarismo son más firmes y con características dignas de mención, sobre todo por lo que supone para la afectación de la cotidianidad civil: «algunos narcotraficantes..., aprovechando sus vínculos con los paramilitares, consiguieron colarse en las negociaciones. Hace dos años un informe confidencial del gobierno concluyó que hasta un 80% de la financiación de las AUC provenía del narcotráfico y que se había hecho imposible diferenciar entre paramilitares y narcotraficantes... Según el informe, la principal preocupación y razón de ser del paramilitarismo no era el combate a la guerrilla sino la ampliación de sus lazos con el narcotráfico. Y concluía que el objetivo de los paramilitares en las negociaciones era legalizar su pasado y sus ganancias y salvarse de la extradición [a los Estados Unidos, cuya justicia reclama a varios de sus jefes]...»<sup>171</sup>.

Pero el factor político decisivo es claramente identificado por el autor en unos términos que ponen el dedo sobre la llaga de la justicia desdibujada y que plantean las dificultades fundamentales que, en el caso de llegar a una negociación exitosa, supondría la fase del posconflicto. La pregunta por la población civil vuelve a imponerse, aun *después de la violencia*: «La doctrina

jurídico-política aún dominante en Colombia... establece una diferencia clara entre delito político y delito común. El delito político, que es objeto de un trato preferente, incluye todas aquellas actividades violentas y criminales dirigidas a la búsqueda del poder, exceptuando crímenes de guerra y contra la humanidad. El delito político puede, y de acuerdo con la opinión de diversos sectores, debe ser negociado y, en últimas, perdonado por el Estado... La consecuencia de esto es que resulta más fácil perdonar los asesinatos y las masacres cometidos por los paramilitares que su participación en el narcotráfico»<sup>172</sup>. Lo *técnico* de la negociación parece ser más contundente que lo *moral* en un proceso que, como todos los procesos tendientes a resolver conflictos armados, deben contar con una necesaria dosis de impunidad. El problema de esa dosis es que la población civil, afectada definitivamente, radicalmente, por los procesos de la violencia organizada, no es consultada sobre su parecer en la aproximación a traumas que la afectan directamente y que sólo ella sabrá cómo interiorizar en la posibilidad del perdón.

Por otro lado, como prueba de la afirmación anterior, uno de los líos jurídicos en los que se halla enredado el proceso de la negociación con las fuerzas paramilitares tiene que ver con los bienes que poseen pero que no figuran a su nombre. En efecto, la ley, en los eventuales acuerdos, les cobijaría, pero no así a los familiares y conocidos que les han servido de testaferros y que por ello podrían verse inculpadados. Por supuesto, esas propiedades (tierras, empresas, inmuebles) estarían dentro de los recursos con los que se podría contar en los procesos de reparación. Pero al no figurar a nombre de sus reales propietarios, el peso de la justicia caería sobre terceros<sup>173</sup>. Si el presente de la negociación es incierto, mucho más lo es su futuro.

Por si lo anterior fuese poco, los costos de la violencia política legal parecen ser igualmente dolorosos para los civiles.

<sup>170</sup> Puede ser, en todo caso, interesante ver el informe sobre las posibilidades de la negociación con este grupo guerrillero en la página web de la revista *Semana*, editada en Bogotá en la semana entre el 5 y el 12 de diciembre de 2005. Ver [www.semana.com.co](http://www.semana.com.co). Igualmente, una perspectiva de las negociaciones, cuyos contactos comenzarían en Cuba, en la edición del 11 de diciembre de 2005 de *El Tiempo* ([www.eltiempo.com.co](http://www.eltiempo.com.co)).

<sup>171</sup> López, A., *op. cit.*

<sup>172</sup> *Ibidem*.

<sup>173</sup> Ver diario bogotano *El Tiempo*, edición del domingo 11 de diciembre. Ese mismo día en el diario *El Espectador*, también de Bogotá, el pre-

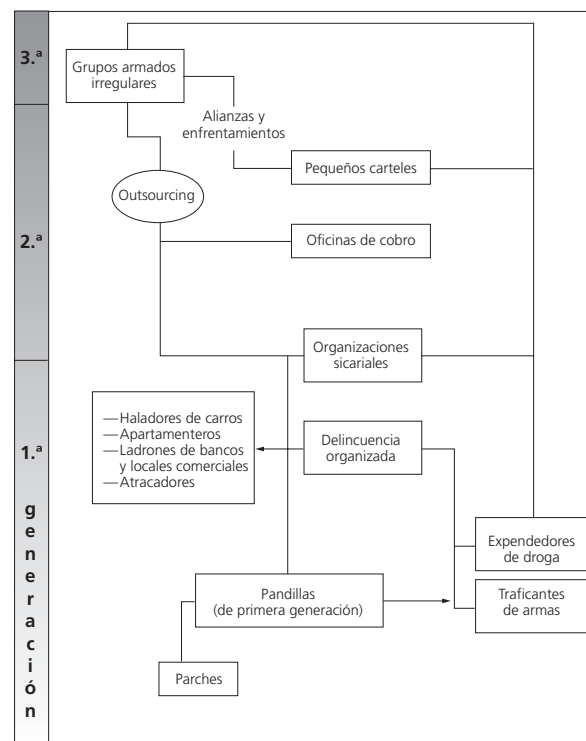
candidato presidencial y presidente de 1990 a 1994, César Gaviria, afirmaba en primera página: «Los paras siguen en las listas uribistas», acusando al presidente Uribe, en carrera hacia su reelección inmediata de no haber «sido capaz de rechazar el apoyo que a su candidatura le han dado los grupos paramilitares en diferentes partes del país». Entre tanto, *El Tiempo*, ese mismo día, afirmaba que funcionarios del Consejo Nacional Electoral de Colombia reconocían la imposibilidad del ente para vigilar los dineros que entran a las campañas (para la elección legislativa y presidencial del año 2006).

La política de seguridad democrática, ejercida en la presunción de que los civiles parecieran no diferenciarse de los alzados en armas, se ejecuta en detenciones masivas que Isaza vuelve a describir casi con sorna trágica: «Entre el 7 de agosto de 2002 y el 6 de agosto de 2004 hubo 77 capturas masivas, cayeron 5535 personas sindicadas de rebelión y terrorismo... Un informe de la [Procuraduría General de la Nación] señala que de los 1957 aprehendidos durante el [año] 2003... habían quedado libres 754 [a mediados de 2004]... [Vale] mencionar el plazo que se toma la justicia para declarar inocentes a los inocentes. Es insólito que la Fiscalía [General de la Nación] haya tardado 22 meses en reconocer que no tenía 117 guerrilleros presos sino [,] con el caso de Quinchía [,] todo un pueblo de gente falsamente acusada... Ante el [falso] señalamiento unos meses después llegaron los paramilitares y en 15 días mataron a 15 personas; hubo desplazados y el campo dejó de ser productivo»<sup>174</sup>.

Simple como ilustrativo, el caso es la demostración flagrante de que la violencia política, venga de donde venga, legal o ilegal, produce costos enormes en la población civil. Se impone pues la sentencia sobre que una vez ha ocurrido, la violencia no puede no haber ocurrido. Igualmente, se nota que la interpretación sobre la agencia violenta ocurre en un después trágico para los afectados, que no viven su cotidianidad hacia atrás sino hacia adelante. El conflicto resiste todos los análisis; la población civil no debería tener que resistir nada. El debate sobre seguridad y libertad, frecuente como resulte en la contemporaneidad, sigue siendo de una oportunidad urgente.

Este trabajo mencionó cifras brutas sobre la ciudad de Cali, citando además las presunciones que se tienen sobre la implicación más o menos directa entre la delincuencia común y los grupos armados, actores de la confrontación armada al margen de la ley. Para llegar a una conclusión, se retomará en este punto este ejemplo con un doble cometido: primero, demostrar la necesidad de los análisis complejos para entender las dinámicas de a violencia política (y su relación con la afectación de la vida cotidiana de los y las civiles); segundo, hacer una reflexión sobre la condición de intratabilidad de la confrontación en Colombia como uno de sus componentes fundamentales y relacionarlo con esa afectación de la vida de las personas.

El estudio citado sobre la ciudad de Cali, al abordar la relación cuando menos indirecta entre bandas de delincuencia común y grupos armados al margen de la ley, en este caso paramilitares, definía la cuestión en tanto susceptible de representación mediante un modelo formal de red que, sin embargo, es una red real de violencia urbana:



**Agentes de violencia en la ciudad de Cali**

Para la interpretación de este modelo se partirá de los niveles más bajos (básicos) para ir ascendiendo. Para comenzar, se encuentran los denominados «parches»...[Son] el nivel anterior a

<sup>174</sup> Isaza, *op. cit.* Durante el acto de lanzamiento de esta obra, el 7 de diciembre de 2005, el autor afirmaba como, proporcionalmente, las

detenciones arbitrarias de las 117 personas en Quinchía equivaldrían a que en Bogotá, de golpe, se detuviera a 500.000 padres cabezas de familia.

la pandilla y su nivel de aplicación de violencia no es tan elevado, ya que disponen de armas muy artesanales... Algunos parches pueden llegar a estructurarse en pandillas y de esta manera ascender en la carrera criminal. De acuerdo a algunas versiones en Cali existen alrededor de 400 pandillas juveniles... [Los] autores del 26% de los homicidios en 2003 están relacionados con estos grupos... [Algunos] de estos grupos juveniles han cruzado la línea convirtiéndose en bandas delincuenciales organizadas. Los grupos guerrilleros o de paramilitares han encontrado en estos barrios adolescentes arrojados que por \$500.000 [unos 180 euros,] son capaces de lanzar una bomba o cometer cualquier delito... En un nivel intermedio estarían los traficantes de armas y expendedores de droga. ...[En] el caso de Cali se extienden por distintos sectores de la ciudad... como una compleja red desplegada para la puesta en marcha de negocios ilegales... A primera vista la comercialización de drogas ilícitas en el nivel urbano aparece como un asunto de *jibaros* [expendedores]... [Pero] analizando de manera más profunda este fenómeno, se encuentra que estos expendios de drogas generalmente son manejados por una estructura mayor que la distribuye a los proveedores... En un tercer nivel se encuentra la delincuencia organizada... [que generalmente delinque] en zonas distintas a aquellas en las que habitan... [Funciona] más como un conjunto de redes que como estructuras estables... En un nivel superior de complejidad se encuentran las organizaciones sicariales. Éstas generalmente están al servicio de una oficina de cobro o dependen directamente de un pequeño cartel. Sus miembros son reclutados de la delincuencia común o son pandilleros destacados... Actúan por misiones y son los principales gestores de la violencia en esta ciudad ya que son los que generalmente se involucran en las... venganzas. Su ubicación es difícil de establecer... [y] ofrecen servicios de *outsourcing* a los grupos armados irregulares, especialmente a los paramilitares... Finalmente se encuentran las oficinas de cobro, como el centro de la dinámica de la violencia en Cali. Tradicionalmente estas oficinas estaban al servicio de narcotraficantes que las utilizaban para hacer cobros relacionados con el negocio... Las oficinas de cobro tienen una extensa red que logra establecer vínculos desde los pequeños carteles, bajando por las organizaciones sicariales, la delincuencia común, las pandillas e incluso

los parches. Actualmente las oficinas de cobro son manejadas por narcotraficantes, en su mayoría del norte del Valle, y llevan a cabo una activa labor de reclutamiento de jóvenes... Esta interrelación entre estructuras criminales a potenciado la ocurrencia de homicidios colectivos[:] en 2004 en Cali ocurrieron 99 homicidios múltiples que dejaron 219 víctimas; es decir que en esta ciudad se presentaron dos hechos de homicidio colectivo por semana. Algunos de estos eventos fueron irrupciones de sicarios disparando en discotecas o locales comerciales, aunque también se registraron acciones relacionadas con disputas territoriales entre pandillas... En este contexto se han dado alianzas entre grupos de autodefensa y el narcotráfico... [Una] oficina de cobro de la mafia tradicionalmente cuenta con un brazo armado, conformado por sicarios, y lo que se conoce como una estructura financiera encargada de recolectar el dinero producto del tráfico de drogas y lavarlo a través de diferentes inversiones y empresas fachadas. Lo que comprobaron los policías y fiscales es que los grupos de autodefensa, con el beneplácito de los narcotraficantes, utilizaban esa red que ya estaba en funcionamiento e incluso ampliaron los «servicios» que ofrecían al cobro de extorsiones... Los narcotraficantes han aprendido que no es necesario desafiar al Estado para la protección de su negocio. En esta medida han asumido un bajo perfil que hace más difícil combatirlos... [El] pequeño cartel se encuentra en el anonimato, sirviéndose de una compleja estructura criminal que puede poner a su servicio»<sup>175</sup>.

Por supuesto, el entramado de esta red no deja muchas posibilidades de análisis distintas a asumir que sólo la complejidad sería un punto de vista sobre las cosas que podría brindar representaciones cercanas a las realidades descritas. Piénsese, para ahondar en los ejemplos, que en Colombia es frecuente la práctica de bandas de delincuentes dedicadas al secuestro que «venden» sus víctimas a los grupos armados al margen de la ley. También que, hoy por hoy, la posibilidad del llamado «intercambio humanitario» supone la liberación de secuestrados (civiles, policías y militares) por guerrilleros en las prisiones. Esa posibilidad apenas se está considerando, y ya la comunidad internacional está presionando a las partes para que se decidan a realizarlo<sup>176</sup>.

<sup>175</sup> Garzón, *op. cit.*

<sup>176</sup> A mediados de diciembre de 2005, países europeos en la pretensión de actuar como facilitadores de los contactos han intentado proponer una zona de 180 km<sup>2</sup> en el departamento del Valle del Cauca para que allí

se efectuaran las negociaciones del mencionado intercambio. En principio el área era mucho menor a la que habían pedido las FARC (correspondiente a dos municipalidades del mismo departamento) para tales efectos. El presidente de Colombia, Álvaro Uribe, por su lado, reacio durante mucho

Por supuesto, hablar de complejidad no se refiere sólo a hablar de lo *difícil* que resulta comprender una situación con estas características de violencias políticas que se mezclan con la delincuencia común y que, además, fluctúan entre la legalidad y la ilegalidad. Más bien, se trata de ver que lo que Wallensteen llama *complejo de conflicto* (*conflict complex*)<sup>177</sup> es una categoría para comprender, en el sentido de abarcar, la naturaleza contemporánea de las confrontaciones: las relaciones que se establecen entre los distintos elementos que componen un sistema de conflictos no son necesariamente lineales y de relación de causa efecto. Por el contrario, es en los caminos de interrelaciones cruzadas, en donde pueden entenderse sus cambios, procesos adaptativos y diversos flujos y procesos de retroalimentación.

La perspectiva de la complejidad se relaciona con un paradigma nuevo que se basa en entender los sistemas como macro-estructuras que emergen por la interacción entre agentes en su micro-escala. Estos agentes se adaptan continuamente a la estructura dinámica en la que se encuentran inmersos. El comportamiento de estos sistemas, por ende, es altamente impredecible<sup>178</sup>.

tiempo a este tipo de experimentos, aceptó la propuesta y la lanzó como propia a las FARC. El análisis político de esta situación es de doble talante: por una parte, el presidente es candidato presidencial en carrera a su reelección inmediata y puede ver en este tipo de actos magnánimos un botón electoral importante de cara a la ciudadanía; las FARC, por otra, son conocedoras del rédito político, en su manga, que pueden sacar de ceder o no ante la propuesta de cara a un presidente-candidato que, estratégicamente, podría ver en cada impasse un costo alto en plena campaña. En teoría de negociación, es claro que la mejor alternativa al acuerdo negociado (MAAN) de las FARC es mucho más fuerte que la del gobierno, a pesar del desprestigio frente a la opinión pública que les supondría rechazar el plan de los países facilitadores. Simplemente, de no haber acuerdo, el grupo ilegal no debe hacer prácticamente nada sino seguir su accionar de detenciones ilegales y mantenimiento de las mismas. En cambio, para el gobierno todo fracaso es un costo de imagen.

<sup>177</sup> Ver Wallensteen, Peter, *Understanding Conflict Resolution. War, Peace and the Global System*, Sage Publications, London, 2002.

<sup>178</sup> Ver Janssen, M.A. (ed.) (2002) *Complexity and Ecosystem Management: The Theory and Practice of Multi-agent Systems*, Edward Elgar Publishers, Cheltenham UK/ Northampton, MA, USA.

<sup>179</sup> Ver Eco, Umberto, «Pensar la guerra», en *Cinco escritos morales*, Lumen, Barcelona, 1997, pp. 13-30.

<sup>180</sup> Teóricamente, se reconocen las siguientes características en los sistemas complejos de conflictos:

La relevancia de estos conceptos para abordar los análisis de conflictos tiene que ver con la concepción de las confrontaciones como estructura complejas. En ese sentido, no se pueden hacer sobre ellas operaciones de predicción. Los conflictos, vistos como sistemas complejos, suponen descartar la ilusión de controles centrales (por ejemplo en las estructuras internas de mando de los actores armados, cada vez menos cohesionados en las confrontaciones contemporáneas<sup>179</sup>); más allá, son sistemas que se adaptan, si se quiere descentralizados. La manera como se tejen las redes de criminalidad entre grupos armados y delincuencia común, con las mencionadas consecuencias para la población civil, así lo demuestra<sup>180</sup>.

De esta forma se puede finalizar este trabajo llamando la atención sobre una característica de la confrontación colombiana que la convierte en altamente amenazante para la población civil. Esto es su condición de conflicto *intratable*. La confrontación armada se trata de matar y si se mata más, en la racionalidad de los actores, mejor. Como se ha sugerido, la complejidad y la característica poligonal del conflicto armado colombiano le convierte en altamente letal para la población civil: su propio

- 1. Agregación y emergencia:** que producen patrones emergentes de comportamientos complejos a gran escala, a partir de las interacciones agregadas de actores o agentes más simples. Las formas de ejercicio de la violencia obedecen a numerosas decisiones individuales por parte de actores individuales y generalmente obedeciendo a reglas de decisión simples;
- 2. Diversidad, Adaptación y Modelos mentales:** los actores son altamente diversos por ejemplo en cuanto a preferencias, acceso a la información, condiciones económicas, sensibilidad a los incentivos y capacidad de adaptación entre otros. Los procesos adaptativos se dan tanto a nivel de actores individuales como a nivel de subsistemas y sistemas. Esta adaptación solo es posible en la medida en que se dé el aprendizaje. Otro aspecto importante son los *modelos mentales* que poseen los agentes para anticipar y predecir las consecuencias de sus decisiones a nivel micro. Estos modelos mentales se ubican en un continuo que abarca en un extremo modelos estáticos hasta modelos muy dinámicos capaces de cambiar y por lo tanto aprender de las consecuencias de las decisiones individuales y permitir la adaptación a los nuevos estados del sistema.
- 3. No linealidad y retroalimentación:** la *no linealidad* caracteriza a la mayoría de las interrelaciones entre actores, y entre estos y los sistemas de conflictos (complejos de conflicto). Se generan entonces patrones emergentes de comportamiento que, generalmente, no son el resultado de la suma de las partes, o de la suma de las decisiones individuales, sino de los flujos de retroalimentación de la información del conjunto de ejercicio de la violencia organizada.

proceso de degradación, resultado de una mezcla de violencias políticas legales e ilegales, como de el ejercicio racional de la violencia organizada por parte de actores armados en contienda, supone una afectación de la vida de las personas no participantes. De igual forma, la mezcla elementos propios de las confrontaciones contemporáneas, convierten en altamente compleja su dinámica como estructura de confrontación y le añaden componentes con alto poder de perturbación y enrarecimiento, como el narcotráfico y su influencia directa sobre el ejercicio de la violencia ilegal.

Dicho esto, dos características han de mencionarse como altamente descriptivas: la *duración* de la confrontación, por una parte, y el hecho de que haya *eludido constantemente procesos de resolución*, por la otra. La duración, para retornar a Johan Galtung, convierte a los conflictos en *peores* conflictos, *arraigándolos*<sup>181</sup>. Al mismo tiempo, la duración de la confrontación armada es un concepto completamente relativo: en efecto, qué tan largo pueda ser un conflicto armado depende de la percepción de actores y víctimas de la violencia. Para alguien, un ataque violento de un día puede significar una afectación por el resto de la vida, en términos del trauma que le causa; para otros, años de confrontación violenta son el precio necesario a pagar para transformar una sociedad; alguno más creará que la violencia prolongada es su manera de defensa, mientras que otro la entenderá como la constante manera de hacer entender un mensaje a su enemigo.

Christopher Mitchell suma a la *prolongación* otras características que completan el panorama del conflicto intratable: los conflictos se convierten en «*intratables* en el sentido que son a la vez:

- *Prolongados* en tanto continúan por largo períodos de tiempo, pero pueden en realidad extenderse por décadas y (más importante aún) por generaciones; y
- *Profundamente arraigados* en el sentido que son:

- resistentes a la resolución;
- capaces de emerger luego de largos períodos de calma...;
- pasados de generación en generación y, por ende, conectados con la *identidad* y la *etnicidad* de las personas»<sup>182</sup>.

Se ha de insistir en que si bien la combinación de la duración y de la violencia continuada que escapa a los procesos de resolución dan como resultado la intratabilidad de la confrontación, «los límites del concepto no están especificados (qué tan grande, qué tan largo)»<sup>183</sup>. Por ello es plausible, como se dijo más arriba, afirmar que los parámetros para determinar cuándo un conflicto es intratable son necesariamente relativos. Tampoco se puede objetivamente determinar cuándo un conflicto se ha demostrado como de difícil resolución. Para ello sería necesario establecer una medida basada, posiblemente, en el número de iniciativas de paz por las que ha pasado una determinada confrontación, y las maneras como su éxito o su fracaso determinan una mayor o una menor intensidad de la violencia. Igualmente, esta operación podría ser inversa: ver de qué manera la violencia incide en el desdeshollamiento de los procesos de negociación tendientes al armisticio<sup>184</sup>.

Con todo, algunas dimensiones son posibles de definir, y de relacionar con el objeto de este documento. Según Putnam y Wondolleck, sugieren las siguientes:

«*Grado de división*: los conflictos intratables varían en el grado de división que generan: esto, en cuanto el conflicto comprometa o divida a las personas. Los conflictos que generan altos grados de división incrementan la intratabilidad al colocar a las partes en esquinas de las cuales es muy difícil separarse... Conflictos que muestran un alto grado de polarización, múltiples grados de polarización, y diversas identificaciones intra y extra grupales, también tipifican el grado en el que una disputa genera división...;

*Intensidad*: la intensidad se centra en el nivel de emoción, en cómo involucran a las personas y en cuanto al grado de compromiso

<sup>181</sup> Ver Galtung, Johan, *Conflict Transformation by Peaceful Means, (The Transcend Method). A Manual Prepared for the United Nations Disaster Management Training Program, 1996-1998*, disponible en [www.transcend.org](http://www.transcend.org), y *Tras la violencia*, op. cit.

<sup>182</sup> Mitchell, Christopher, «Intractable Conflicts: Keys to Treatment», Gernika Gogoratuz, Work Paper no. 10, Gernika, 1997. (Mi traducción).

<sup>183</sup> Licklider, Roy, «Comparative Studies of Long Wars», en Crocker et al. op. cit., pp. 33-46. (Mi traducción).

<sup>184</sup> Ver Höglund, Kristine, «Violencia y negociaciones de paz: hacia una comprensión de las crisis inducidas por la violencia en Guatemala, Irlanda del Norte, Sudáfrica y Sri Lanka», en Papel Político 17, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Universidad Javeriana, Bogotá. pp. 11-32.

que tipifican al conflicto. Los conflictos intensos tienen momentos en los que parecen hervir o estallar, potencialmente “cegando” a las partes...

*Penetración:* la forma como se extiende un conflicto e influye en la vida social de los individuos define su grado de penetración. A medida que los conflictos se vuelven más intratables, permean las instituciones educativas, políticas y sociales con intereses en variadas disputas... El número de actores y de tomadores de decisiones se incrementa a medida que el conflicto inunda a la comunidad...

*Complejidad:* ... la complejidad está ligada al número partes, al número de problemas y a su naturaleza entrelazada, a los niveles o capas de los sistemas sociales en los que la disputa reside y a la dificultad para ubicar espacios para abordar el conflicto...»<sup>185</sup>.

De este modo, podrían concluirse que, en los anteriores sentidos, la confrontación intratable de Colombia define la vida de un número importante de ciudadanos y ciudadanas en las dimensiones expresadas así:

a) Posee un muy alto grado de *división* entre las partes enfrentadas, en cuanto éstas se mantienen radicalmente alejadas de sus contrarios que, además, son de doble naturaleza: para dos de ellas, uno de los enemigos es legal y el otro ilegal; para la tercera, dos de sus enemigos son

ilegales. Quienes intentan recuperar el imperio de la ley ejercen un poder que en la actualidad se ha demostrado como altamente represor de los civiles, en nombre del combate de la llamada amenaza terrorista. Quienes, por el otro lado, intentan constituir feudos que simulan una suerte de para-estados, amenazan, intimidan y violentan a la población civil, desplazándola por un lado u obligándole a desarrollar una lealtad pasajera por el otro. Esto polariza, de manera obligada por supuesto, a pueblos enteros.

b) Posee variados niveles de *intensidad* regional que hacen de Colombia un país violento, en general. Cifras de 2003 demuestran que la violencia política en Colombia se ha mantenido prácticamente invariable con respecto a los años anteriores<sup>186</sup>. Además, se puede hacer una demostrativa comparación: mientras que los asesinatos por violencia derivada del conflicto armado rondaban las 7000 víctimas ese año, las cifras oficiales sobre guerrilleros o paramilitares dados de baja en 2004 fue de 2344<sup>187</sup>. Se calcula, además, que caen entre 600 y 700 militares<sup>188</sup>. Eso quiere decir que las muertes de miembros de las fuerzas ilegales, con respecto al total de las personas caídas por la dinámica de la confrontación, son sólo la tercera parte del total.

<sup>185</sup> Putnam, L., y Wondolleck, J., «Intractability: Definitions, Dimensions and Distinctions», en Lewicki, Gray y Elliot, *Making Sense of Intractable environmental Conflicts. Concepts and Cases*, Island Press, Washington D.C., 2003. pp. 35-59. (Mi traducción).

<sup>186</sup> El Center for International Policy's Colombia Program cita un informe de la Comisión Colombiana de Juristas (órgano independiente no gubernamental con estatus consultivo ante las Naciones Unidas) que no puede ser más claro: «En el último año (julio 1 de 2002 a junio 30 de 2003), más de 19 personas en promedio diario fueron asesinadas, desaparecidas o muertas en combate en razón de la violencia sociopolítica. Un año antes el promedio había sido superior a 20; y hace dos años había sido superior a 18. Es decir, el saldo de víctimas del último año se enmarca dentro del promedio de los últimos tres años. Ese promedio es casi el doble del que se registró entre 1998 y 1999 (11 personas diariamente) y superior al de 1999-2000 (15 personas diariamente).

Eso significa que en el último año, es decir entre el 1 de julio de 2002 y el 30 de junio de 2003, murieron o desaparecieron por violencia sociopolítica la misma cantidad de personas que en los dos años anteriores: 6.978, frente a 7.426 el año pasado y 6.621 el año antepasado. La diferencia entre el último y el penúltimo no es significativa. Además de ser una reducción muy leve, contrasta con el aumento frente al número de víctimas de

hace dos años (357 más este año). Es decir, tanto en el último año, como en el anterior y como en el precedente, el saldo total de personas muertas y desaparecidas por violencia sociopolítica ha estado alrededor de 7.000. No ha habido cambios significativos ni hacia arriba, ni hacia abajo. Las diferencias que se presentan de un año a otro son normales, y no puede hablarse de tendencia a un cambio en ningún sentido.

Respecto de las violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho humanitario ocurridas por fuera de combate en el último año (julio de 2002 a junio de 2003), en las cuales se conoce el autor genérico, el 69,58% se atribuyó presuntamente a agentes estatales: por perpetración directa, el 7,71% (152 víctimas); por omisión, tolerancia, aquiescencia o apoyo a las violaciones cometidas por grupos paramilitares, el 61,87% (1.220 víctimas). A las guerrillas se les atribuyó la presunta autoría del 30,43% de los casos, con 600 víctimas». Disponible en <http://www.ciponline.org/colombia/030128cipesp.htm>, última consulta de diciembre 17 de 2005.

<sup>187</sup> En página web del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, [www.derechoshumanos.gov.co](http://www.derechoshumanos.gov.co) (última consulta de 17 de diciembre de 2005).

<sup>188</sup> Entrevista informal de autor con Gustavo Salazar, analista político y experto en seguridad y análisis estratégico, Bogotá, diciembre de 2005.



- c) Los grados de *penetración* de la confrontación son, además, muy altos. No sólo se da un proceso de militarización de las sociedades, en tanto muchas personas nacen, crecen, se reproducen y mueren en la guerra, sino que además las maneras de ampliación de la lucha inevitablemente cambian el devenir cotidiano de las personas. En la medida de su intratabilidad, la confrontación armada colombiana toma visos de nueva guerra, no sólo por afectar directamente a los civiles como parte de su dinámica sino porque se mezcla con mercados ilegales altamente generadores de recursos y de competencia entre las partes. La población civil comienza, pues, a ser parte del movimiento interno de esos mercados, como cultivadora de plantas ilegales, como comercializadora de productos derivados de diversos negocios oscuros y como consumidora en una economía de carácter informal en la que se lavan inmensas cantidades de recursos. En tanto intratable, además, la confrontación conlleva diversos tipos de cadenas de decisiones que transforman el panorama social de un país con un alto índice de inestabilidad política y un bajo nivel de seguridad humana. El conflicto armado, además, genera corrupción política y económica, resultado natural de la perversa mediación social que constituye su fundamento económico en industrias delincuenciales como el narcotráfico y el secuestro.
- d) En cuanto a la *complejidad* de la contienda armada, cierto es que el proceso de ampliación (de escenarios de confrontación y de actores de conflicto) provoca efectos que no sólo complican los análisis. El carácter poligonal del conflicto en Colombia no se da solamente por tener más de dos fuerzas enfrentadas, sino por la desagregación de los frentes y grupos que componen cada uno de los actores, que son capaces de tomar decisiones como nodos independientes de una red en la que los órdenes jerárquicos dejan de funcionar, dando lugar a tomas de decisiones en veces muy caóticas. Estas decisiones tienen una repercusión directa entre la población civil que, no sólo han de decidir sobre la forma como adaptan sus vidas de acuerdo con una «política general» de alguno de los actores armados, sino que, igualmente, están a merced de la voluntad de los jefes regionales de las fuerzas guerrilleras y paramilitares. Esto supone una desagregación de la geografía territorial y humana colombiana que dificulta la existencia de sectores amplios de la población civil.

## Conclusiones

1. La multiplicidad de actores, de víctimas y de circunstancias, son la prueba evidente de que sólo la complejidad de los análisis podrá dar cuenta de una realidad a la vez enrevesada e inmersa en una prolongación temporal de la que, ética y políticamente, los resultados del ejercicio de la violencia política sobre la población civil deberían ser un problema de primer orden. Las dinámicas propias de los intercambios, más políticos o más violentos, en la historia de esta confrontación colombiana ponen el dedo sobre la llaga de la legitimidad de la acción armada que parece moverse en el sinuoso terreno de los límites de lo legal y lo ilegal. En este sentido, formalmente, una de las principales consecuencias sobre la vida cotidiana de muchas personas es que la confianza en las instituciones se ve minada por la confianza que por obligación deben construir con quienes manejan los mecanismos de participación política y control de los territorios por la fuerza. Esta construcción de lealtades es temporal y mina tanto el significado de la política como escenario de la resolución de controversias, como el de la institucionalidad reemplazada por la autoridad ilegal de grupos armados que ganan adeptos civiles por el poder de las armas.

2. *Intratable* como se presenta, no es posible pensar en la confrontación colombiana como un conflicto irresoluble. Pero también es cierto que su duración, constitutiva en parte de su condición de intratabilidad, supone un proceso de arraigo que se vuelve profundo con el tiempo. Es un círculo vicioso del que las salidas han de plantearse en términos políticos arriesgados: sólo la novedad podría contribuir a que las cosas fuesen diversas, al menos en cuanto a los procesos de resolución se refiere. La historia de los procesos de negociaciones entre los diversos gobiernos de Colombia y grupos al margen de la ley durante los últimos 24 años demuestra que la llegada a puntos altos de la negociación suponen igualmente caídas profundas. Como este trabajo ha tratado de abordar cuestiones relacionadas con la afectación de la vida cotidiana de los civiles, es necesario decir que una alternativa novedosa sería tratarles como parte, sí, pero como partes en las negociaciones, no de las confrontaciones. En efecto, las cifras demuestran que los grupos armados en contienda realizan toda suerte de arbitrariedades y ejercicios de violencia sobre la población civil, y luego se involucran en negociaciones forma-

les sobre construcciones políticas aparentemente nuevas sin tenerles en cuenta. En el proceso con las FARC entre 1998 y 2002, hubo un mecanismo de participación, por ejemplo, que sin embargo estaba a discreción de las partes. Es decir, podrían o no tener en cuenta los mensajes de civiles que llegaban a la mesa de negociación. Actualmente, la pregunta por la reparación queda entre el tintero, simplemente porque los mecanismos para llegar a los acuerdos no tienen claro qué sería y cómo se administraría la fase de un posconflicto. Si volver *tratable* la confrontación fuese el cometido, esto es objeto efectivo de un proceso de resolución, no solamente un experimento multipartito de los contendientes podría ser una alternativa novedosa, sino igualmente el que dicha mesa poligonal (y por tanto correspondiente con la naturaleza del conflicto) incluyese a los civiles, afectados por extensión de las hostilidades. Son ellos y ellas, además, la clave de cualquier proceso de reconciliación.

3. Además de que técnicamente es plausible pensar que la ampliación y la mayor efectividad de los mecanismos de participación política para la población civil podrían hacer que poco a poco la conciencia de las partes sobre la gravedad de hacerle daño creciese, también es cierto que *radicalmente* la aplicación del DIH se debería convertir en una *norma*. No porque sea en sí misma un remedio sino porque, llegados al desastre, al menos podría convertirse en un paliativo para una circunstancia con visos de crisis humanitaria. En efecto, las cifras de desplazamiento forzado en Colombia, que no pueden ser confiables en cuanto quien se desplaza en el terror difícilmente querrá ser objeto de registro, son equivalentes a que toda la población del País Vasco español se desplazara por la fuerza a otro lugar. Asumir, entonces, que es necesario dar pasos desde la intratabilidad hacia una condición tratable de la confrontación es una obligación moral y política que no da espera. Mecanismos de buenos oficios, de mediación internacional, de verificación y,

sobre todo, de una voluntad política de las partes de demostrar en realidad de qué son capaces en el eventual diálogo, han de convertirse en el clamor de una sociedad civil afectada sí pero en condición de ejercer su derecho a mecanismos de *resistencia civil* gracias a los cuales su voz no sólo fuese escuchada sino políticamente tenida en cuenta más allá de las contiendas electorales.

4. La alternativa de la negociación política es la única posible para una confrontación enrarecida y arraigada que afecta dramáticamente a la población civil. La victoria militar de cualquiera de las partes es una ilusión incongruente y de difícil sostenimiento, más si hablamos de un conflicto intratable, altamente arraigado y con visos prolongación y ampliación aun mayores. Negociar, pues, tiene sentido. Tiene sentido, sobre todo, para que el ritmo de la negociación política haga imposible el ritmo de la guerra y para que la ceguera de las partes violentas implicadas deje de serlo. Negociar tiene, además, un sentido moral en cuanto a lo que supone detener la afectación de la vida de los civiles por las dinámicas de la violencia organizada que rompe la cotidianidad. En palabras de Kjell-Åke Nordquist, negociar tiene sentido porque podría significar detener un proceso de exterminio de miles de personas al año en Colombia<sup>189</sup>. «Los paramilitares han sido responsables de muchos actos atroces y violaciones del Derecho Internacional Humanitario. Estos elementos pesan sobre la posibilidad y la legitimidad de negociar la paz con los paramilitares. Es importante decir, de todas maneras, que este mismo razonamiento aplicaría al involucrar al ELN y las FARC en cualquier negociación futura... Un proceso de paz en Colombia no puede ser nada distinto a un proceso negociado. Esta ha sido la naturaleza de acuerdos pasados y parciales con actores armados en Colombia... [En términos prácticos, la negociación supone] la eliminación directa de la violencia en muchas áreas y localidades... [y] la posibilidad, y al mismo tiempo la necesidad, de que se restablezcan el Estado y un orden legal no violento en muchos lugares del país»<sup>190</sup>. Esa

<sup>189</sup> Entrevista informal sostenida con Kjell-Åke Nordquist, profesor asociado del Departamento de Investigación sobre Paz y Conflicto de la Universidad de Uppsala, en Bogotá, en agosto de 2005. El profesor Nordquist es la persona escogida por la Embajada de Suecia en Colombia para prestar labores de verificación y apoyo internacional a la Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la OEA en los contactos establecidos para el Cese al Fuego, Desarme, Desmovilización y Reintegración (CDDR) de los grupos paramilitares en Colombia.

<sup>190</sup> Koonings, K., y Nordquist, K., «Peace process, paramilitary CDDR and (international support for) the MAPP/OEA verification and support mission in Colombia. Joint assessment commissioned by the Embassies of The Netherlands and Sweden» Uppsala, Utrecht, 2005, manuscrito de los autores. (Mi traducción).

eliminación local de la violencia debería redundar en que la violencia política deje de afectar la vida de los civiles. Sin embargo, el tiempo se vuelve de nuevo un factor crucial para tener en cuenta. Un punto prioritario de la negociación posible, y responsable, debería ser la condición de dejar por fuera de la acción militar a

los y las civiles. Por utópico, este punto no debe descartarse: si la racionalidad económica de los actores en contienda ha resultado en que las poblaciones civiles se vuelvan partes-víctimas, la racionalidad moral y política de ellos debería tener la misma valentía para dejarles por fuera de un problema que no han escogido.





**Debates**

**Debates**



# Tierras Mapuches y concesiones mineras

El caso de Rucañanco, Lago Lleu-Lleu.

Apuntes de historia inmediata de los derechos indígenas

Víctor Toledo Llancaqueo\*

«Deberá ser revisada la legislación sectorial (tierras, aguas, minas etc.) cuyo contenido pueda entrar en contradicción con lo dispuesto en la Ley Indígena, y deberá primar el principio de la protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas por encima de intereses comerciales y económicos particulares.»

*Informe Chile, de Rodolfo Stavenhagen, Relator Especial de Naciones Unidas para los Derechos y Libertades Fundamentales de los Indígenas, ONU, 2004.*

Las comunidades mapuches del Lago Lleu-Lleu, sur de Chile, con la denuncia de un proyecto minero, han puesto en la agenda pública, y a su modo, un asunto de fondo: la contradicción entre la obligación estatal de protección de las tierras indígenas, y la inadecuación de la institucionalidad y legislación sectorial minera ante esa obligación. Más allá de sus detalles, el caso de Rucañanco - Lleu-Lleu es un conflicto que encuentra sus causas y responsabilidades en las antinomias e incumplimiento de obligaciones del propio estado chileno.

Las comunidades del Lleu Lleu reclaman algo tan elemental como es su derecho a vivir en paz en sus tierras, las que, en el papel, gozan de protección. Tierras que son mucho más que una delgada capa de suelo, son el fundamento de su existencia y cultura indígena, como dice la legislación chilena. Y exigen que el estado cumpla con sus obligaciones, respete los límites de su soberanía, y garantice la certidumbre de los derechos humanos de los pueblos indígenas. Como corresponde en una democracia.

¿Qué ocurre en el Lleu-Lleu? La prensa regional y nacional ha publicado de julio 2005 a enero de 2006 algunas notas dispersas que dan cuenta de actos de protesta social mapuche en el sector de Rucañanco. ¿Cuál es el trasfondo de esos hechos?

## «¡La minera, la minera!»

«Según los integrantes de la comitiva cuyos vehículos fueron atacados, los encapuchados gritaban “¡la minera... la minera!”, en relación a un rumor que circula en la zona respecto de la posible instalación de un proyecto de explotación minera en las cercanías del lago Lleu-Lleu.»

*Diario El Sur, Concepción, viernes 22 de julio 2005*

En julio de 2005 los medios informaron de un sorpresivo «ataque mapuche» a una comitiva oficial integrada por el gobernador de Arauco y otras autoridades provinciales que visitaban el sector. Al extraño grito de «¡la minera, la minera!», una decena de jóvenes mapuches exigían el retiro de la comitiva que visitaba terrenos de la Comunidad Juana Millahual. El hecho fue reproducido por la prensa nacional —no había quedado vidrio bueno de las camionetas— y el Presidente de la República declaró, olímpico, que tales actos no son propios de una democracia. Días más tarde, el diario *El Sur* de Concepción buscando una explicación al misterioso y nuevo grito mapuche informaba de un proyecto minero para la explotación de escandio en la zona de Rucañanco.

Tal proyecto —«la minera»— al parecer era un secreto a voces en la zona, y era la explicación de las incursiones de diversos funcionarios desde el año 2004. En efecto, como suele ocurrir con todo pedimento minero, peritos habían concurrido GPS en mano a hacer las «mensuras» de una concesión solicitada en marzo de

---

\* Director del Centro de Políticas Públicas y Derechos Indígenas, Santiago de Chile. El texto ha sido escrito en Febrero de 2006.

2004. Y durante el 2005, de acuerdo a lo informado por la prensa (*El Sur* de Concepción, *La Tercera*, *Lanahue Noticias*), diversos funcionarios públicos (del municipio de Contulmo y de CONADI) recorrieron la zona informando las bondades del proyecto minero. Así, con el transcurso del tiempo crecieron los rumores, el proyecto adquirió alcances portentosos y las dimensiones de una amenaza verosímil. La llegada a la zona de una caravana encabezada por Gobernador de Arauco el día jueves 21 de julio de 2005, con despliegue de polvareda, camionetas y teléfonos satelitales en un operativo de «el gobierno más cerca», visto desde la *ruca del nagko*, no podía tener otro significado que el respaldo oficial a ese magno proyecto. Y se marcó un límite, vía protesta.

Curiosamente, la prensa nacional no ha hecho un seguimiento del trasfondo del conflicto. Pese a los meses transcurridos no han sido difundidos los antecedentes técnicos y la cartografía de las concesiones, aun cuando son datos de acceso público. Las notas periodísticas han presentado el proyecto como un hecho opaco, secreto, propio de poderes fácticos. Por su parte las autoridades se declaran sorprendidas y manifiestan su desconocimiento y desconcierto. Todo lo cual es raro en un país cuyo catastro y actos de derecho minero son públicos, y en donde es conocida la protección que recae sobre las tierras indígenas.

### Manto Rojo y manto de negligencias. Cuando las instituciones no funcionan

«El director regional del Servicio Nacional de Geología y Minería (Sernageomin), Patricio Leiva Urzúa, aseguró que no tienen ingresado para evaluación técnica ninguna iniciativa en ese sentido.»

Diario *El Sur*, Concepción, viernes 22 de julio 2005

Consultamos el Boletín Oficial de Minería de Santiago, cuya cobertura de datos abarca desde la Región Metropolitana hasta Magallanes, y encontramos las siguientes publicaciones, que pueden ser útiles para las autoridades y las comunidades:

- 1) **Boletín Oficial de Minería de Santiago, edición 5536. 16 de marzo de 2004.** Publicación de 11 Pedimentos denominados «Manto Rojo» presentados ante el Juzgado Civil de Cañete el día 20 de Febrero de 2004, a las 11 de la mañana, por Juan Jaime Troncoso Sáez, empresario minero de Concepción. Todos los escritos son del mismo tenor: «A USIA respetuosamente digo: Por prospeccio-

nes mineras realizadas en terrenos abiertos y sin cultivo, ubicados en la Octava Región, Provincia de Arauco, he encontrado indicaciones de sustancias concesibles por lo que vengo en solicitar una concesión de exploración que denominaré...» Y los once escritos publicados solo varían en las coordenadas de los puntos medios y la numeración del Manto Rojo: del 2 al 12.

- 2) **Boletín Oficial de Minería de Santiago, edición 5610. 1 de diciembre de 2004.** Publicación de Extracto de Sentencia Constitutiva de Concesión de Exploración, dictada en Cañete el 4 de Agosto de 2004.
- 3) **Boletín Oficial de Minería de Santiago, edición 5666. 1 de junio de 2005.** Publicación de Coordenadas de concesiones de exploración 2004 por parte del Servicio Nacional de Geología y Minería SERNAGEOMIN, entre las cuales se encuentran los vértices de las once concesiones denominadas «Manto Rojo»
- 4) **«Catastro Nacional de Concesiones Mineras de Exploración 2004»** de SERNAGEOMIN. Se publican los roles asignados, lugares de localización, situación de pago, y superficie de las concesiones, y período de vigencia. Las 11 concesiones «Manto Rojo» suman un total de 2.800 hectáreas. Todas tienen fecha de vencimiento al 4 de agosto de 2006. Debe considerarse que cumplido ese plazo, el concesionario puede solicitar una prórroga de las concesiones por otros dos años, por la mitad de la superficie de cada concesión.

Como puede apreciarse, los datos legales eran formalmente públicos con mucha antelación a los actos de protesta social mapuche. Las comunidades mapuches no son lectoras del crítico Boletín Oficial de Minería, pero las autoridades y funcionarios especializados respectivos estaban —o debían estarlo— informados: reciben periódicamente el Boletín en sus despachos. Con mayor razón debían estar enterados el Gobernador y el Intendente, autoridades a quienes el Código Minero en su Art. 17 les fija funciones y responsabilidades en materia de permisos de labores mineras en lugares especiales protegidos por el interés nacional, o en proximidades de lagos de uso público, como es el caso del Lleu-Lleu.

El Diario *El Sur* en su edición del sábado 23 de julio de 2005 informó que: «A pesar de que las autoridades de gobierno calificaron solo como “un rumor” la existencia de un proyecto minero en el área, el empresario Jaime Troncoso confirmó que



*incluso tiene derechos de exploración en la zona donde viven 17 familias mapuches. Su proyecto recién está en una etapa de evaluación económica.»*

Las declaraciones de las autoridades resultan inverosímiles. Más aun, tales declaraciones revelan negligencia en el cumplimiento de deberes públicos en relación con las tierras indígenas.

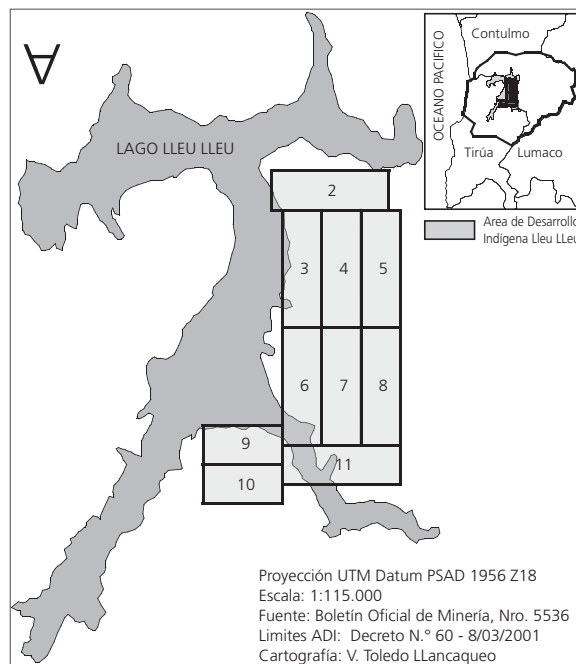
En el caso de las concesiones «Manto Rojo» habría bastado con leer el Boletín Oficial de Minería del 16 de marzo de 2004, y colocar las coordenadas de los pedimentos sobre un mapa de Arauco —las tecnologías geomáticas permiten hacerlo en cosa de segundos— para advertir de inmediato cuatro situaciones:

- i) Los pedimentos se ubican dentro del Area de Desarrollo Indígena Lleu-Lleu, creada por Decreto de MIDEPLAN N.º 60 del 8 de marzo de 2001.
- ii) comprometen casi la mitad de las riberas de un lago mapuche y de uso público, el Lleu-Lleu.
- iii) comprometen directamente a tierras mapuches, las que gozan de protección;
- iv) En el Lleu-Lleu las tierras y el lago se defienden con pasión.

Es decir, el mapeo de las concesiones mineras es la crónica de un conflicto anunciado, tal como puede apreciarse en la cartografía de la columna siguiente.

Por cierto, el organismo encargado expresamente, aunque no exclusivamente, de velar por la protección de las tierras indígenas —la CONADI— también aporta su cuota de desidia, y queda de manifiesto que no realiza un monitoreo permanente de los pedimentos y manifestaciones mineras, que le permitirían prever conflictos y cumplir su mandato legal. Y pese a la publicidad legal de estos pedimentos mineros, y la escalada de conflicto, ninguna autoridad y organismo público con competencias en la materia ha hecho presente que las tierras indígenas gozan de protección y que todo pedimento minero que las comprometa está sujeto a restricciones. El resultado de estas negligencias oficiales, es más de un año de incertidumbres y sobresaltos mapuches.

Las comunidades mapuches, una vez más, se encuentran con que deben vivir al salto de mata, con incertidumbre sobre el futuro de sus espacios. Pueden decir con Walter Benjamin que para ellos «la regla es el “estado de excepción”». Los casos



CONCESIONES MINERAS DE EXPLORACION EN LAGO LLEU LLEU  
 PEDIMENTOS: 20 feb. 2004 - SENTENCIA: 4 agosto 2004, J. Civ. Cañete  
 CONCESIONARIO: Troncoso Saez, Juan Jaime RUT: 5188062-5

Nombre_Concesion	RoI_Nacional	Pto_Medio_X	Pto_Medio_Y	Hectáreas
Manto rojo 2	08306-0058-2	649.200	5.779.000	300
Manto rojo 3	08306-0059-0	648.500	5.777.000	300
Manto rojo 4	08306-0060-4	649.500	5.777.000	300
Manto rojo 5	08306-0061-2	650.500	5.777.000	300
Manto rojo 6	08306-0062-0	648.500	5.774.000	300
Manto rojo 7	08306-0063-9	649.500	5.774.000	300
Manto rojo 8	08306-0064-7	650.500	5.774.000	300
Manto rojo 11	08306-0065-5	649.500	5.772.000	300
Manto rojo 9	08307-0021-8	647.000	5.772.500	200
Manto rojo 10	08307-0022-6	647.000	5.771.500	200

son múltiples. Aquí es un proyecto minero. En otros lugares es una empresa forestal que expande sus plantaciones, más allá algún empresario instala un criadero de salmones, acullá el SERVIU que autoriza la construcción de poblaciones o rediseña una región completa, el MOP que proyecta una carretera, ENDESA decide instalar una nueva represa en Neltume, CELCO escoge por sí y ante sí el trazado de un ducto de evacuación de residuos de celulosa por medio de tierras mapuches y al



El Sur Concepción, 6 de febrero 2006. «Unas 30 personas, incluidos jóvenes, ancianos y bebés de meses, realizaron una manifestación en el lago Lleu-Lleu, en repudio a la presencia de fuerzas militares y policiales».

mar lafkenche, los municipios licitan vertederos, y CONAMA autoriza plantas de tratamiento de aguas servidas todas aledañas a comunidades. Suma y sigue. Pareciera que siempre puede caer un misil sobre tierras indígenas, sin previo aviso y sin contemplaciones. Como si fuesen tierra de nadie, valles de la luna, donde no existen derechos ni sujetos indígenas, ni obligaciones estatales.

Pero hay zonas que parecen marcadas a fuego. A las comunidades de Rucañanco y el Lleu Lleu, además de la «buena vecindad» de las empresas forestales, con quienes disputan sus tierras antiguas, ahora les tocó en gracia un proyecto minero. Como para que celebren. Y una vez más, para exigir su derecho a la seguridad y la paz, se ven empujados a recurrir a la protesta social para que el caso, sus derechos, y las irresponsabilidades estatales por fin se hagan visibles.

Y la respuesta estatal, una vez más, es la represión y la evasión de deberes. Desplegar infantes de la Armada en las aguas de Lleu-Lleu para vigilar a las comunidades mapuches ya no parece una respuesta aberrante. Por brutal que parezca el contraste en materia de resguardo de los lagos mapuches: en los mismos días en que lanchas zodiac de la Armada patrullaban raudas el Lleu-Lleu, en el lago Mahiue otros mapuches se ahogaban por negligencias atribuibles a los mismos órganos estatales.

A inicios de febrero de 2006 la prensa daba cuenta de nuevas manifestaciones en el Lleu Lleu, que parecían sacadas de novela de realismo mágico: decenas de mapuches de las comunidades que rodean el Lago, se manifestaban en botes exigiendo se retiraran las patrullas de la Armada, poniendo en evidencia la desproporción. Lo insólito es el tenor del reclamo mapuche: que el estado cumpla con sus obligaciones como corresponde en una democracia. Los indígenas dándole lecciones de derecho público al estado. Al medio del lago.

Vamos al fondo del asunto. ¿Qué está en juego en este nuevo caso Lleu Lleu, en términos de derechos de los pueblos indígenas?

### **Colisión de obligaciones y potestades estatales. La primacía de los derechos humanos de los pueblos indígenas**

La situación de Rucañanco- Lleu-Lleu, es un caso ejemplar que sirve para comprender empíricamente el sentido y crucialidad de una de las recomendaciones al Estado de Chile, formulada en su Informe por el Relator Especial de Naciones Unidas, Rodolfo Stavenhagen, a saber:

*«59. Deberá ser revisada la legislación sectorial (tierras, aguas, minas etc.) cuyo contenido pueda entrar en contradicción con lo dispuesto en la Ley Indígena, y deberá primar el principio de la protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas por encima de intereses comerciales y económicos particulares.»*

Tales recomendaciones comprometen la responsabilidad internacional del estado. Y sin ir más lejos, el propio Gobierno de Chile afirma en su publicitada Política de «Nuevo Trato» que *«Siguiendo las recomendaciones del Relator Especial de Naciones Unidas, (...) se elaborarán propuestas de modificación de aquellas normativas sectoriales que se encuentren en abierta colisión de principios y normas con la Ley Indígena.»* Sin embargo, nada concreto se ha hecho.

Estamos ante una aparente colisión entre obligaciones y potestades estatales; entre regulaciones de suelo indígena y subsuelo estatal. Una contradicción que de ser mal resuelta —imponer servidumbres mineras— no solo afecta las etnoterritorialidades y su integridad, viola derechos fundamentales de los pueblos indígenas, sienta un pésimo precedente y —si eso toda-

vía importa a las autoridades— socava la propia legitimidad del estado ante los indígenas.

Examinaremos el asunto primero desde el derecho chileno y luego desde el estándar internacional de los derechos indígenas.

### **El caso Lleu-Lleu ante el derecho chileno. La primacía de la protección de las tierras indígenas**

En términos de ordenamiento jurídico chileno, una de las aristas del conflicto en el Lleu-Lleu es la posibilidad de imposición de servidumbres mineras sobre tierras indígenas. Una colisión entre la Ley Indígena que protege los suelos indígenas, con el Código Minero que establece un procedimiento sumarísimo para constituir servidumbres sobre los predios superficiales a favor del concesionario del subsuelo. Colisión que, de paso, deja en evidencia la situación de fragmentación legal de los recursos naturales de los territorios indígenas.

La situación es asemejable a lo que estaba en juego en el Alto Bio Bio, con las represas de ENDESA. En el caso Ralco colisionaban la Ley General de Servicios Eléctricos, que autoriza imponer el gravamen de inundar predios por razones de utilidad pública, con la Ley indígena, que protege las tierras indígenas y no permite gravarlas. La única salida que tuvo el estado y ENDESA en el Alto Bio Bio fue el subterfugio de la permuta de tierras, es decir el ardido de aparentar que un paño de tierras mapuches dejaba de serlo, por arte de birlibirloque. Los huesos del cementerio, los espíritus del lugar, la memoria, no entraron en la permuta. Solo así pudieron inundar los predios y hacer como que se respetaba la legalidad. Bueno, al menos se mantuvo el principio jurídico: no hubo gravamen; no se inundaron tierras «legalmente» indígenas. Una victoria pírrica del estado, cuya legitimidad ante los indígenas entró en crisis.

Revisemos nuevamente el régimen legal de las tierras indígenas, ahora frente al Código Minero. Ya está mencionada la disociación de predio superficial («tierras») y subsuelo.

Nota: sobre la fragmentación de regímenes jurídicos, sus implicancias, y la demanda indígena de derechos al subsuelo ya hemos escrito con anterioridad. Y los antecedentes de las legislaciones sectoriales de aguas, minería, pesca, etc. los presentamos en extenso durante la visita a Chile del Relator Especial de Naciones Unidas Rodolfo Stavenhagen, en el 2003. (Cf. «Todas

las aguas. Notas acerca de la (des)protección de los derechos indígenas sobre sus recursos naturales y contribución a una política pública de defensa» [www.xs4all.nl/~rehue/art/aguas1.html](http://www.xs4all.nl/~rehue/art/aguas1.html)).

Las servidumbres mineras, son gravámenes que recaen sobre los predios superficiales, para realizar faenas de cavar las tierras para acceder al subsuelo y explorar o explotar, según corresponda. Las servidumbres mineras en general, se constituyen de dos modos: por acuerdo voluntario entre el concesionario minero y el propietario del predio superficial, o por resolución judicial. En ambos casos el concesionario debe indemnizar al propietario del predio por los perjuicios. En el primer caso, el acuerdo se realiza por escritura pública y debe inscribirse en el Registro de Hipotecas y Gravámenes del Conservador de Bienes Raíces respectivo. En el segundo caso, el concesionario debe solicitar la constitución de la servidumbre al juez respectivo, y se tramita según el procedimiento sumarísimo fijado en el artículo 235 del Código Minero; dicha servidumbre se puede otorgar en forma provisoria mientras se determinan los elementos esenciales de la misma: naturaleza de los gravámenes impuestos al predio superficial, duración, monto de la indemnización, establecer el estatus del lugar de las labores mineras, en relación al Artículo 17 del Código, que mencionaremos más adelante.

Pues bien, todo este procedimiento normal de constitución de servidumbres mineras, se altera en el caso de afectar predios indígenas. Tratándose de tierras indígenas, la primera modalidad no aplica, no es posible el acuerdo voluntario, y la segunda modalidad requiere un acto público independiente: la autorización de CONADI, sujeta a restricciones taxativas.

De acuerdo a la Ley 19.253, las tierras indígenas gozan de protección, «por exigirlo el interés nacional», y el estado de Chile tiene la obligación de velar por la integridad ecológica de las tierras indígenas, las que cumplen una función social y constituyen el fundamento de existencia y cultura indígena. En virtud de ese mandato la ley indígena establece en su articulado un estatuto de protección de dichas tierras. De acuerdo a ese estatuto, entre otras medidas y prohibiciones, las tierras indígenas no pueden ser enajenadas a terceros no indígenas y no pueden ser «gravadas». Una «servidumbre minera» es un gravamen, por tanto no puede imponerse a un predio indígena como si se tratase de cualquier lugar. Debe someterse a los requisitos especiales de ley 19.253. La sanción de los actos que no cumplan con dicha norma, es la nulidad absoluta.

En efecto, el artículo 13 de la Ley Indígena prescribe:

*«Las tierras a que se refiere el artículo precedente, por exigirlo el interés nacional, gozarán de la protección de esta ley y no podrán ser enajenadas, embargadas, gravadas, ni adquiridas por prescripción, salvo entre comunidades o personas de una misma etnia.*

*No obstante, se permitirá gravarlas, previa autorización de la Corporación. Este gravamen no podrá comprender la casa-habitación de la familia indígena y el terreno necesario para su subsistencia.*

*Igualmente las tierras cuyos titulares sean Comunidades Indígenas no podrán ser arrendadas, dadas en comodato, ni cedidas a terceros en uso, goce o administración.*

*Las de personas naturales indígenas podrán serlo por un plazo no superior a cinco años. En todo caso, éstas con la autorización de la Corporación, se podrán permutar por tierras de no indígenas, de similar valor comercial debidamente acreditado, las que se considerarán tierras indígenas, desafectándose las primeras.*

*Los actos y contratos celebrados en contravención a este artículo adolecerán de nulidad absoluta».*

De acuerdo a esta norma, para constituir una servidumbre minera se requiere una autorización especial, otorgada por un organismo público, la CONADI. Y dicha autorización de servidumbre no puede comprender la casa-habitación de la familia indígena y el terreno necesario para su subsistencia. Además, tal autorización debe considerarse el mandato general establecido en el Artículo 1 de la ley 19.253, de resguardar la integridad ecológica de las tierras indígenas. Y la CONADI, como servicio de la administración del estado, antes de resolver, debe someter su decisión a la consulta previa, en cumplimiento del Art. 34. de la Ley 19.253. «Los servicios de la administración del Estado y las organizaciones de carácter territorial, cuando traten materias que tengan injerencia o relación con cuestiones indígenas, deberán escuchar y considerar la opinión de las organizaciones indígenas que reconoce esta ley.»

Tales requerimientos especiales y taxativos, establecidos en el ordenamiento jurídico chileno, debieran ser conocidos tanto por los Juzgados y el Servicio Nacional de Geología y Minería (SERNAGEOMIN), ambos órganos del Estado que participan del proceso de constitución de concesiones. Por su parte, CONADI, desde 1996 está informada por documentados estudios técnicos e informes jurídicos, de la necesidad de hacer un seguimiento de las concesiones mineras y representar a los organismos

respectivos situaciones de eventual conflicto en cumplimiento del deber legal a los órganos del Estado de velar por protección de las tierras.

Sin embargo, los órganos de la administración y los juzgados siguen otorgando concesiones mineras que comprometen potencialmente las tierras indígenas, como si la ley indígena no existiese. Ingresan peritos del SERNAGEOMIN a realizar mensuras, y los concesionarios —privados o estatales— y funcionarios públicos presionan y amenazan a los comuneros con imponer judicialmente «servidumbres mineras» sobre las tierras. Y CONADI, como es de suponer, no hace seguimiento de este sector, ni cumple con diligencia sus deberes de resguardo de las tierras.

Por cierto, en defensa de sus pretensiones la parte minera alegará, como lo hizo ENDESA en su momento, interpretando mañosamente el ordenamiento jurídico, afirmando que la restricción de gravamen no se aplica para los actos soberanos del estado, sino solo a los actos voluntarios entre particulares. Alegatos que en el caso Ralco quedaron en el papel, pues finalmente la salida fue la permuta de las tierras indígenas. En el caso de Rucañanco, además, no faltará quien alegue que las servidumbres mineras encuentran su fundamento en la Constitución, y en el Código minero, y que tales servidumbres son de la naturaleza de la concesión, puesto que de qué sirve una concesión si no es posible cavar el predio superficial.

Tales razonamientos pueden ser refutados con dos líneas argumentales.

En primer lugar, la Ley Indígena, de 1993, es una norma especial y posterior al Código Minero de 1983, por tanto prima sobre la ley común y anterior. Además, la ley 19.253 es taxativa en imponer requisitos rigurosos a los gravámenes, sin excepción, por estar en juego el interés nacional. Pese a quien pese. Los actos en contravención al Artículo 13 de la ley, son nulos absolutamente *ipso jure*.

Además, cabe recordar que estos requisitos adicionales para labores mineras en determinados lugares no son nuevos ni extraños en la legislación sectorial. El propio Código Minero, contempla limitaciones y exigencias especiales para el otorgamiento de concesiones mineras en determinados casos donde está en juego usos especiales del suelo, o el interés nacional. En efecto, el Artículo 17 del Código Minero establece que se requeri-

rán permisos especiales del Gobernador Provincial, cuando las labores mineras se pretenden ejecutar en ciudades, cementerios, proximidades de líneas férreas, líneas de alta tensión, caminos públicos, cursos de agua y lagos de uso público y otros. El permiso deberá otorgarlo el Intendente respectivo cuando las labores mineras recaen en lugares declarados parques nacionales, reservas nacionales o monumentos naturales. Y si el lugar corresponde a zonas de interés histórico o científico, el permiso debe otorgarlo el mismísimo Presidente de la República. Con el interés nacional no se juega, y las autoridades deben actuar responsablemente.

Una interpretación evolutiva y sistemática del Artículo 17 del Código Minero, en armonía con el ordenamiento jurídico, permite deducir que las tierras indígenas integran esa lista de lugares especiales, protegidos por el interés nacional, en los cuales las labores mineras están restringidas y sometidas a permisos especiales y fundados. Por cierto, por certidumbre jurídica, sólo para que no quepan dudas, es necesaria una reforma del Código Minero que adecue el texto de 1983 a lo establecido en la Ley 19.253 de 1993.

En segundo lugar, para dilucidar este aparente conflicto de normas, es recomendable irse a los fundamentos constitucionales. La Ley Indígena, Ley minera y Ley eléctrica, son normas de orden público. ¿Cuál de ellas tiene primacía? Las servidumbres son parte de las potestades del estado, el cual en ejercicio de su soberanía puede imponerlas ¿Por qué habrían de tener un tratamiento distinto las tierras indígenas? ¿Acaso ante ellas se ha de limitar la soberanía del estado? se preguntan escandalizados algunos. La respuesta está en la misma Constitución chilena. En efecto, de acuerdo al Artículo 5.º inciso segundo de la propia Constitución, recogiendo corrientes contemporáneas de derecho público, el ejercicio de la soberanía del estado reconoce un límite: los derechos humanos. Esa es la clave de interpretación de los casos de tierras y derechos indígenas.

¿Que derecho es más fundamental que la propia existencia y cultura? La imposición forzosa de una servidumbre minera comportaría una violación de derechos constitucionales establecidos en los artículos 1.º, 5.º, 19 números 1.º, 2.º, 6.º, 8.º, 9.º, 20.º, 24.º y 26.º de la Constitución Política. La protección de las tierras indígenas se estableció en virtud de una cláusula constitucional —el interés nacional— porque cumplen una función social, por ser las tierras el fundamento de la existencia y cultura de las co-

munidades indígenas. Lo que está en juego son derechos humanos.

En conclusión, en el ordenamiento jurídico chileno, es hipotéticamente posible el otorgamiento de concesiones mineras de exploración o explotación, bajo predios indígenas. Sin embargo, la constitución de servidumbres mineras para hacer labores mineras en esas concesiones debe someterse a procedimientos y autorizaciones especiales, rigurosas y taxativas:

- a) Requieren autorización de la CONADI.
- b) La autorización de CONADI requiere la consulta previa, escuchar y considerar la opinión de las comunidades y propietarios indígenas afectados.
- c) Las servidumbres no pueden comprender la casa-habitación de la familia indígena y el terreno necesario para su subsistencia
- d) Las servidumbres y faenas mineras no pueden afectar la integridad ecológica de las tierras indígenas.

Adicionalmente, en el caso de Manto Rojo en el Lleu LLeu, al ser concesiones aledañas a un lago de uso público, las servidumbres y faenas mineras requieren la autorización expresa y fundada del Gobernador Provincial (Art. 17 Código Minero).

En suma, las posibilidades de constituir legalmente las servidumbres mineras para Manto Rojo son complejas, si los jueces y autoridades se ajustan al ordenamiento jurídico.

En caso de duda, reiterando las palabras del Relator Stavenhagen, lo que debe primar es el principio de protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas. Por supuesto, si efectivamente esta república asume, tanto como presume, ser un estado de derecho constitucional y democrático.

Y el asunto no se agota sólo en la Ley Indígena y la legislación chilena.

### **El caso Lleu-Lleu ante el derecho internacional. Consentimiento previo libre e informado y soberanía permanente sobre los recursos naturales**

En términos del estándar internacional de derechos humanos de los pueblos indígenas, en Rucañanco y el Lleu-Lleu están en juego a lo menos cuatro conjuntos de derechos, cuyo resguardo es obligatorio para los estados.

a) *Los derechos indígenas sobre sus tierras y recursos, de acuerdo a los términos reconocidos en el derecho internacional*

Al respecto la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia dictada en el caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua, interpretó la Convención Americana a favor de los indígenas y estableció que:

«Los indígenas por el hecho de su propia existencia tienen derecho a vivir libremente en sus propios territorios; la estrecha relación que los indígenas mantienen con la tierra debe ser reconocida y comprendida como base fundamental de sus culturas, su vida espiritual y su supervivencia económica. Para las comunidades indígenas la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción sino un elemento material y espiritual de que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras» (párr. 149).

b) *Derecho a la no discriminación y el consentimiento previo libre e informado*

El Comité para la Eliminación de Discriminación Racial hizo un llamado a los estados partes de la Convención, como lo es Chile, a que «garanticen que los integrantes de los pueblos indígenas tengan igualdad de derechos respecto su participación efectiva en los asuntos de la vida pública, y que no se tomen decisiones directamente relacionadas a sus derechos e intereses sin su consentimiento informado.»

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas señaló en el 2001 que «nota con pesar que las tierras tradicionales de los grupos indígenas han sido reducidas u ocupadas, sin su consentimiento, por compañías madereras, mineras y de petróleo, a expensas del ejercicio de su cultura y del equilibrio del ecosistema», y recomendó al estado parte que «asegure la participación de los pueblos indígenas en las decisiones que afectan sus vidas. El Comité particularmente insta al Estado parte a que consulte y a que logre el acuerdo de los pueblos indígenas afectados ...»

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su informe del caso Dann, de 2002, interpretó la Convención Americana, y estableció que los estados deben asegurar «medidas especiales que garanticen el reconocimiento de los intereses particulares y colectivos que tienen los pueblos indígenas sobre

la ocupación y utilización de sus tierras tradicionales y recursos y su derecho a no ser despojados de este interés excepto con el consentimiento plenamente informado, bajo condiciones de igualdad, y a cambio de una compensación justa.»

Y en su Informe sobre el caso Maya de Belice, la Comisión Interamericana estableció que «Los Artículos XVIII y XXIII de la Declaración Americana específicamente obligan a un estado miembro asegurar que cualquier determinación de la medida en que los denunciantes indígenas mantengan intereses en las tierras tradicionalmente poseídas por éstos y que hayan ocupado y utilizado, esté basado en un proceso de consentimiento plenamente informado de parte de la comunidad indígena en su totalidad. Esto requiere, como mínimo, que todos los miembros de la comunidad estén plena y correctamente informados sobre la naturaleza y consecuencias del proceso y que se les haya ofrecido una oportunidad efectiva para participar individual o colectivamente. De acuerdo al punto de vista de la Comisión, estos requerimientos son igualmente aplicables a las decisiones del Estado que podrían impactar las tierras indígenas y sus comunidades, tales como el otorgamiento de concesiones para la explotación de los recursos naturales de los territorios indígenas.»

c) *La soberanía permanente sobre los recursos naturales*

El caso Rucañanco - Lleu-Lleu pone en agenda chilena uno de los temas emergentes en el derecho internacional de los pueblos indígenas. Un tema que los *lafkenches* aluden cuando plantean un «control territorial». Al respecto, el estado del arte lo establece el Informe de Naciones Unidas, sobre «La soberanía permanente de los pueblos indígenas sobre sus recursos naturales», elaborado por Erica Irene Daes. E/CN.4/Sub.2/2004/30, Julio, 2004

Señala el informe Daes:

«La soberanía permanente de los pueblos indígenas sobre los recursos naturales se puede describir correctamente como el derecho colectivo en virtud del cual el Estado está obligado a respetar, proteger y promover los intereses de los pueblos (y colectividades) indígenas, en términos de gobierno y propiedad, sobre sus recursos naturales.» (...) Por soberanía «se entiende el derecho de los propios pueblos indígenas, de personas individuales o

de otros a gestionar, gobernar o regular el uso de los recursos» (...). «¿Cuáles son los recursos naturales de los pueblos indígenas? En general se trata de los recursos naturales que pertenecen a pueblos indígenas, en el sentido de que éstos han sido históricamente titulares, o han disfrutado, de derechos accesorios de la propiedad, es decir, derechos de uso, posesión, control, disposición y otros. Estos recursos pueden abarcar el aire, los mares costeros y los hielos marítimos, así como madera, minerales, petróleo y gas, recursos genéticos y todos los demás recursos materiales que pertenecen a las tierras y territorios indígenas».

Y aclara el informe: «El término “soberanía” no se refiere al sentido abstracto y absoluto del término» (...) «Así pues, en términos de principios jurídicos, no hay objeciones que oponer a la utilización del término soberanía en referencia a los pueblos indígenas que actúan con capacidad gubernativa, aunque esa capacidad gubernativa pueda estar limitada de diversos modos. En realidad, muchos países de distintas regiones del mundo han reconocido hace tiempo que los pueblos indígenas son soberanos.»

«Se dice que esta autoridad o “soberanía” es “permanente” porque se pretende que designe un derecho humano inalienable de los pueblos indígenas. Como se ha examinado anteriormente, este derecho deriva del derecho de libre determinación, el derecho a tener propiedades, el derecho a existir como pueblo y el derecho a no ser objeto de discriminación, entre otros derechos, todos los cuales son inalienables. El término “permanente” se pretende también que subraye particularmente que los pueblos indígenas no deben ser privados de sus recursos a consecuencia de acuerdos, contratos o concesiones injustos u opresivos, en especial los que se caracterizan por derivar de fraudes, coacciones, condiciones de negociación injustas, falta de entendimiento mutuo y similares.»

«¿Tiene este derecho límites o condiciones? Pocos derechos, o ninguno, son absolutos. Los límites de este derecho de los pueblos indígenas a sus recursos naturales, de existir, han de derivar únicamente del interés más urgente e imperativo del Estado. Por ejemplo, el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos sólo permite establecer limitaciones de algunos derechos «en situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente”.»

«Los Estados, en consulta con los pueblos indígenas, han de modificar sus leyes y constituciones y adoptar todas las medi-

das legislativas y administrativas necesarias para garantizar a los pueblos indígenas el disfrute de la propiedad de los recursos naturales que se encuentren en la superficie de las tierras que ocupan y utilizan históricamente, en su subsuelo, o de otro modo, y de los beneficios derivados de ellos.»

¿Es exigible en Chile el estándar internacional de derechos de los pueblos indígenas? Puede afirmarse que, de acuerdo a una interpretación sistemática de la Constitución chilena, tal estándar internacional forma parte del bloque de constitucionalidad, es decir, es obligatorio para el estado chileno. El Artículo 5.º inciso segundo de la Constitución es expreso al respecto. Sin ir más lejos, Chile es parte de la Convención Americana, donde tal estándar de derechos indígenas se ha consolidado por medio de una interpretación evolutiva y sistemática de la Convención realizada por la Comisión y la Corte Interamericana.

### Un caso paradigmático de derechos indígenas

Como se puede apreciar, el caso de un proyecto minero en el Llleu-Llleu es enjundioso e interesante a la vez, justamente por la radicalidad y trascendencia de derechos en juego. Un «hard case» merecedor de un debate político y jurídico en profundidad.

Sin embargo, un comprensible escepticismo indígena puede esgrimirse frente a este caso si la cuestión solo quedase en lo legal y académico. Allí no se resuelve. Los indígenas saben bien que sus derechos se dirimen en la arena pública, en la política, en términos de poderes. Son asuntos metajurídicos. Son luchas por los derechos.

Hay una diferencia no menor entre el caso Ralco y el caso Rucañanco: los actores de cada contienda. En el caso Ralco, las comunidades pehuenches, las más aisladas, se enfrentaban a los poderes de una gran empresa transnacional en alianza con el Ejecutivo; y fue una contienda donde los intereses indígenas quedaron intermediados por ecologistas y abogados, en donde nunca se fue al fondo del asunto en términos de doctrina y estándares de derechos de los pueblos indígenas. En el caso presente, un concesionario particular de Concepción se enfrenta a las comunidades con sus derechos claramente asentados, y a los poderes de los mapuches del Llleu-Llleu.

En materia de derechos de los pueblos indígenas, como en los derechos humanos en general, los avances se producen caso a

caso, contienda a contienda, por «efecto mariposa». Los derechos se hacen visibles, o nacen a la vida jurídica, o se reconocen, porque hubo alguien o un colectivo humano que en algún lugar trazó un límite soberano, y dijo ¡no! Y afirmó radicalmente su derecho, que era el de todos: un derecho humano. Es lo que hicieron Mabo en Australia, la comunidad Awas Tingni en Nicaragua, Yakyé Axa en Paraguay, Añcalao en Río Negro, Argentina, y tanto otros. Casos locales y radicales, que sentaron precedentes globales.

La radicalidad de la lucha de los pueblos indígenas por sus derechos no tiene que ver con «violencia». Lo violento social y políticamente es la invisibilidad de esos derechos y sus sujetos, y las resistencias estatales a su reconocimiento y aceptar los límites a su soberanía. La clave de éxito indígena está en la visibilización de sus derechos, llevar las contiendas al fondo de los asuntos, con persistencia y contumacia. Trazar límites, fijar fronteras. Tomar los derechos en serio, como dice la expresiva frase de Dworkin. Y los movimientos sociales, sin empresas de lobby, sin prensa, sin bufetes jurídicos, sin bancadas parlamentarias, sin redes hacendales, solo cuentan con la protesta social para visibilizar, trazar límites, fijar fronteras, afirmar sus derechos. A pulso. No es algo nuevo en la historia. Para decirlo en palabras de un jurista clásico decimonónico —Von Ihering— que de tan clásico parece subversivo: «Todo derecho en el mundo ha sido logrado por la lucha, todo precepto jurídico importante ha tenido primero que ser arrancado a aquellos que le resisten. Todo derecho, tanto el derecho de un pueblo como el de un individuo, presupone la disposición constante para su afirmación. El derecho no es mero pensamiento, sino fuerza viviente».

El reclamo de Rucañanco, puede ser visto como un caso local más —otra vez los del Lleu-Lleu—, o como la lucha por el subsuelo y la defensa de todas las tierras indígenas. No es el único caso, pero sí el primero que está en la palestra pública. A lo menos otras 123 comunidades mapuches desde Arauco a Chiloé tienen el subsuelo comprometido con concesiones mineras. En verdad son pocas, considerando que en la macroregión sur las concesiones mineras de exploración suman 72.700 hectáreas y las de explotación suman 186.516 hectáreas, a diciembre de 2005. Hay una activa dinámica de solicitudes, manifestaciones y pedimentos que se mueve en el subsuelo. Todas las tierras indígenas están expuestas a la misma incerteza, a amanecer un día con una sorpresa ingrata y vivir a salto de mata, a desviar energías en defenderse, por negligencia estatal, desidia, ignorancia, e incumplimiento de deberes, que son los modos burocráticos

del racismo latinoamericano ante las normas de derechos indígenas, desde la Colonia: «se acata pero no se cumple».

Por eso son necesarios los cambios a la legislación sectorial como establece la recomendación del Relator de Naciones Unidas Rodolfo Stavenhagen, para que a nadie quepa duda, y las comunidades, todas, puedan vivir tranquilas.

### «Por la vida del lago mapuche»

El conflicto del Lleu-Lleu puede ser otro «Ralco», el minero, que esta vez se resuelva positivamente. Y si existe voluntad y responsabilidad política de las autoridades no es necesario que esperen a que el conflicto escale y se prolongue, apostando al agotamiento.

Por cierto, los argumentos y reclamos de derechos indígenas pueden ser acallados, y se puede distorsionar el perfil y trasfondo de un conflicto, presentándolo mediáticamente como un asunto de pobreza, violencia, desacato, obstáculo al progreso, etc. También se puede aislar el caso, forzar la colaboración de hijueleros mapuches, inducir permutas de tierras, a cambio de compensaciones, con un pequeño detalle ¿cuál es hoy el valor presente de las tierras, con proyecto minero incluido? ¿qué pasaría con el lago? Por último puede ocurrir que, en vista del lío y falto de capitales, el empresario penquista desista de su proyecto, y que el asunto pase al olvido. Fue una «falsa alarma», pero alarma al fin. Hay múltiples vías para evitar llegar al fondo del asunto, y que no se establezca un precedente.

La historia de la lucha de los pueblos indígenas por sus derechos está plagada de fracasos en el camino, causas abandonadas, reclamos aplastados con golpes y amenazas, protestas acalladas localmente, impotencias, silencios y discontinuidades, como decía Benjamin. De eso quedan memorias sueltas en la tradición oral o testimonios dispersos en la sección roja de la prensa. Miles, que igual valen.

La pregunta que solemos hacernos en la investigación historiográfica frente a los testimonios de antigua protesta social es ¿Qué derecho es el que late aquí, en este viejo documento, en esa noticia vieja, en ese parte policial, o en esas letras manuscritas con tanta dignidad y que nadie leyó? ¿Qué frontera intentaban trazar esos alzados contumaces? ¿Por qué Alejo Melin, el primer profesor normalista mapuche, dejó la tiza y el pizarrón



y murió abrazado a su padre y a una carabina en un camino de Angol en 1878? ¿Qué implicó para los derechos mapuches esa contienda de la montaña de Curaco que la prensa de fines del siglo XIX describió como conflicto de bandoleros y salvajes forajidos que desafiaban a la ley y el orden?

Con esas preguntas en mente cruzaba la Alameda de Santiago en enero de 2006, rumbo al Archivo Nacional de Chile a buscar entre los legajos huellas de los olvidados de Curaco, cuando a la salida del Metro entre San Isidro y Santa Rosa ví pegado a un muro un cartel pintado a mano, perdido entre los anuncios del próximo concierto rock. Decía: «Por la vida del lago mapuche. No a la minera en el lago Lleu-Lleu».

El caso de Rucañanco-Lleu LLeu no es del pasado. Somos contemporáneos a él. Es el presente como historia.

El conflicto del Lleu-Lleu debiera ser tomado como una oportunidad para el nuevo gobierno, de dar señales claras de su disposición de enmendar el rumbo en materia de políticas indígenas, y de dar cumplimiento y certeza a las obligaciones estatales respecto a los derechos de los pueblos indígenas. Derechos que ya existen, obligan y se exigen. Una señal de marchar hacia una nueva relación. Es otro test. Es necesaria y urgente una agenda

pro-derechos indígenas que refuerce el estatuto de protección de las tierras, recursos y espacios indígenas, en una política de sustentabilidad territorial de cara al siglo XXI.

Rucañanco LLeu LLeu es también una oportunidad para reafirmar que los derechos territoriales indígenas y su control no son solo asunto de tierras. También son derechos ribereños al mar y lagos, como han sostenido los lafkenches con singular persistencia, radicalidad y eficacia. Son agua, dicen en Lumaco. Y son derechos al subsuelo, dicen en el Lleu LLeu. Son los menokos, los ngen, dicen sus machis, son los conocimientos, los poderes de la tierra, son sentido de pertenencia, identidad, fundamento de existencia. Todo eso que también se denomina como derechos humanos. En una palabra, es un reclamo por la vida, como dice un cartel pintado a pulso. Interpelando, en las grandes alamedas.



## Anexo

## Antecedentes Catastro Nacional de Concesiones Mineras de Exploración. SERNAGEOMIN, 2005

Titular de las concesiones: Troncoso Saez Juan Jaime.  
 Rut del titular: 005188062-5.  
 Domicilio: Las Violetas, Huerto 17, San Pedro de la Paz.  
 Provincia: Concepcion.  
 Estado de pago: pagadas.  
 Fecha de vencimiento: 4 de agosto 2006.

Nombre concesión	Rol nacional	Ubicación	Comuna	Coor_X	Coor_Y	Metros Norte Sur	Metros Este Oeste	Hectáreas
Manto Rojo 2	08306-0058-2	Qda Rucananca	Contulmo	649.200	5.779.000	1.000	3.000	300
Manto Rojo 3	08306-0059-0	Est Pulmohue	Contulmo	648.500	5.777.000	3.000	1.000	300
Manto Rojo 4	08306-0060-4	Est Pulmohue	Contulmo	649.500	5.777.000	3.000	1.000	300
Manto Rojo 5	08306-0061-2	Est Pulmohue	Contulmo	650.500	5.777.000	3.000	1.000	300
Manto Rojo 6	08306-0062-0	Est Mahuilque	Contulmo	648.500	5.774.000	3.000	1.000	300
Manto Rojo 7	08306-0063-9	Mahuilque	Contulmo	649.500	5.774.000	3.000	1.000	300
Manto Rojo 8	08306-0064-7	Est Mahuilque	Contulmo	650.500	5.774.000	3.000	1.000	300
Manto Rojo 11	08306-0065-5	Est Huelache	Contulmo	649.500	5.772.000	1.000	3.000	300
Manto Rojo 9	08307-0021-8	Sur Isla Pata de Trn	Tirua	647.000	5.772.500	1.000	2.000	200
Manto Rojo 10	08307-0022-6	Sur Isla Pata de Trn	Tirua	647.000	5.771.500	1.000	2.000	200

# El comercio internacional como instrumento para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Laura Gómez\*

A lo largo de las últimas décadas han sido numerosas las reivindicaciones de cambios en la estructura y reglas del comercio internacional que lo convierta en instrumento para el desarrollo humano. A pesar de ello, las modificaciones en sus reglas de juego han sido muy escasas y las realizadas parecen insuficientes o sin consecuencias prácticas en la reducción de las desigualdades económicas internacionales.

El planteamiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio incluye una propuesta para el comercio que constituye una nueva oportunidad de reflexión y compromiso internacional en este área. Por ello, a continuación, se enfocará la reforma del comercio internacional desde la perspectiva del logro de estos Objetivos, enfatizando los aspectos pendientes tras los insuficientes resultados de la última Cumbre Ministerial de la Ronda Doha.

## I. El comercio, tema clave en el Plan de Acción para lograr los ODM

El planteamiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, centrado en la reducción de la pobreza en el mundo para el año 2015, dedica un papel esencial a una cuestión tan estudiada y criticada como es la forma en la que se llevan a cabo los intercambios comerciales. El comercio aparece como una de

las cuestiones necesarias para lograr el objetivo 8 referido a la consecución de un partenariado global para el desarrollo; dicho objetivo incluye expresamente un compromiso con el desarrollo y la reducción de la pobreza poniendo en marcha un sistema de comercio *abierto, basado en normas, predecible y no discriminatorio*.

En consecuencia con el reto planteado para las reglas que rigen el comercio internacional y en el convencimiento de que se trata de una cuestión crucial para el desarrollo, se constituye dentro de este proyecto de Naciones Unidas un grupo de trabajo dedicado a esta cuestión. El informe elaborado e incluido en el plan de acción para lograr los Objetivos del Milenio<sup>1</sup> califica al comercio internacional de *poderoso impulsor para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza*, si bien planteando una ruptura en los modos de gestionar las relaciones comerciales tal y como hoy se dan.

Por otra parte, se hace una expresa llamada al cumplimiento de los compromisos adoptados en la Cumbre de Monterrey de 2002 para eliminar las restricciones que pesan sobre las ofertas de productos exportables por parte de los países más pobres, reforzando sus infraestructuras y desarrollo institucional. Asimismo, se señala como países más perjudicados por el comercio aquellos especializados en materias primas, sin acceso a la costa y de escasa población; para ellos se pide un especial apoyo al incremento de su oferta de bienes exportables. Por ello, se

---

\* Laura Gómez es Doctora en Derecho, Profesora Titular de la Universidad de Deusto y Directora de la Cátedra UNESCO de Formación de Recursos Humanos en América Latina.

<sup>1</sup> UN Millenium Project, *Investing in development* en [www.unmillenium-project.org](http://www.unmillenium-project.org), 2004, pp. 211-221.

considera que entre las prioridades del cambio en el comercio deben incluirse la integración regional e inversiones en infraestructuras y transportes; estos aspectos son también estudiados en otro de los capítulos del informe y en particular en el referido al desarrollo regional (infraestructuras, gestión del medio ambiente e integración regionales). No obstante, la apertura al comercio se plantea sólo como la parte más «fácil» de la eliminación de obstáculos y debería completarse con la apertura a la libre circulación de trabajadores, mucho más efectiva para reducir la pobreza.

En este sentido, el PNUD pone de manifiesto los problemas del desarrollo humano relacionados con el comercio internacional que no se resolverán solamente a través de mejores normas, al estar conectados con deficiencias estructurales que impiden que los más pobres accedan a sus beneficios. La apertura del comercio mundial no asegura mejoras en el desarrollo humano ya que éstas precisan del apoyo de instituciones internas y externas<sup>2</sup>. No obstante la continuidad en las normas actuales y la incapacidad de «alinearlas» con un compromiso con el desarrollo humano minaría la consecución de los ODM y la credibilidad del sistema de comercio<sup>3</sup>.

Por ello, la reforma del sistema de comercio tiene implicaciones importantes no sólo en el logro de la Meta 12 del citado Objetivo 8 referida al sistema comercial, sino también en otras Metas y Objetivos del Milenio<sup>4</sup>, particularmente en el primero, la erradicación del hambre y la pobreza, a través de los incrementos de renta y empleo que experimentarían los países más pobres si pudieran participar más equitativamente en el comercio. Asimismo, la reforma del acceso a los mercados agrícolas puede tener un impacto directo en el incremento de la seguridad alimentaria y la reducción del hambre.

Por su parte, los Objetivos 4, 5 y 6 referidos a la mejora de la salud y la lucha contra las enfermedades están conectados con el tratamiento que se da a las cuestiones relacionadas con la propiedad intelectual (específicamente a las patentes de

medicamentos) y al comercio de servicios (en cuanto que éstos incluyan los servicios de salud). Lo mismo ocurre con los servicios conectados con la educación, (y en ese sentido también se verá afectado por las decisiones sobre ellos el logro del Objetivo 2), o el suministro de agua (Meta 10). Por último, la mayor participación en el comercio internacional también contribuirá al alivio de las balanzas de pagos y a la sostenibilidad de la deuda que se recogen en la Meta 15.

A continuación se señalan las cuestiones más relevantes en las que se sustenta la «revolución» comercial propuesta para lograr los ODM, que implica la reforma en profundidad del sistema de comercio multilateral y sus reglas de juego así como el despliegue de un nuevo mecanismo de ayuda para el comercio.

## II. La Ronda de Doha como instrumento impulsor del desarrollo

El citado informe para la consecución de los ODM afirma que el sistema actual que rige las negociaciones multilaterales es desequilibrado y va contra los intereses de los países menos desarrollados; para cerrar esa desventaja se considera absolutamente clave la conclusión de la Ronda de Doha de la Organización del Comercio. La recomendación 8 del informe pide a los países de altos ingresos la apertura de sus mercados a las exportaciones de países en desarrollo «en el marco de la Ronda comercial de Doha».

Iniciada en 2001 y planteada en su momento como una negociación comercial que habría de ser decisiva para el desarrollo, la Ronda de Doha ha conseguido en la práctica escasos progresos a pesar de su declaración de intenciones<sup>5</sup>. La Declaración Ministerial de esta Ronda adoptada en 2001<sup>6</sup> recogía textualmente «*Estamos resueltos en particular ante la desaceleración de la economía mundial a mantener el proceso de reforma y*

<sup>2</sup> UNDP, *Making global trade work for people*, London, 2003, p. 1. En este sentido, ver también PALLEY, T., *Thinking outside the box about trade, development and poverty reduction*, 2006, en [www.fpiif.org/fpiif.txt/3050](http://www.fpiif.org/fpiif.txt/3050)

<sup>3</sup> UNDP, *Informe sobre desarrollo humano 2005*, en [www.undp.org](http://www.undp.org)

<sup>4</sup> Khor, M., *Implications of some WTO rules on the realisation of the MDGs*, Third World Network, 2005.

<sup>5</sup> WTO, *Report by the Chairman of the Trade Negotiations Committee to the General Council*, (05-3430), TN/C/5, 2005.

<sup>6</sup> OMC, *Declaración Ministerial Adoptada el 14 de noviembre de 2001*, WT/MIN(01)/DEC/1, 2001.

*liberalización de las políticas comerciales, para garantizar así que el sistema cumpla plenamente la parte que le corresponde en la tarea de favorecer la recuperación, el crecimiento y el desarrollo. (...) El comercio internacional puede desempeñar una función de importancia en la promoción del desarrollo económico y el alivio de la pobreza. Reconocemos la necesidad de que todos nuestros pueblos se beneficien del aumento de las oportunidades y los avances del bienestar que genera el sistema multilateral de comercio. La mayoría de los Miembros OMC son países en desarrollo. Pretendemos poner sus necesidades e intereses en el centro del Programa de Trabajo adoptado por la presente Declaración».*

El entonces presidente de esta organización, Supachai, ponía también de relieve la insuficiencia de la actual participación de los países en desarrollo en el comercio mundial, a pesar de que con el 31% actual hayan llegado a su nivel más alto en 50 años; así, insistía en la necesidad de acabar con las barreras existentes y asegurar reglas de juego más equitativas a través de esta Ronda como un elemento que podría acabar con el hambre en el mundo<sup>7</sup>.

En el mismo sentido, el actual presidente de la OMC, el ex comisario europeo Lamy<sup>8</sup>, afirma que a pesar de que dos tercios de sus miembros son países en desarrollo, la responsabilidad sobre el desarrollo no es de la OMC cuyo papel no es ser una agencia dedicada a esta cuestión. Añade que la Ronda de Doha sólo tendrá éxito si la dimensión del desarrollo está en el centro de la negociación; por ello habla de un desafío que es más político que técnico en el que el liderazgo de la Unión Europea y Estados Unidos y su compromiso es tan importante como el de los países emergentes. Para Lamy en esa dimensión del desarrollo de Doha se encuentra el facilitar finalmente el acceso a los países menos desarrollados en las áreas de su mayor interés así como su adaptación a las nuevas reglas que deriven de la Ronda. Otras organizaciones promotoras del desarrollo como el PNUD, consideran que no se puede esperar de esta Ronda la solución de la histórica desigualdad en el comercio pero sí brinda una auténtica oportunidad de oro para que los países armonicen las normas internacionales de comercio y las políticas nacionales con sus promesas sobre desarrollo.

### III. Cuestiones pendientes en la negociación comercial y transformaciones necesarias para el desarrollo

Son muchas las cuestiones pendientes en la reforma comercial a llevar a cabo en la Ronda de Doha y numerosas también las reivindicaciones de cambio en las reglas de juego y el acceso al comercio en los distintos sectores. Las más significativas son las siguientes:

#### 1. Acceso a los mercados

El primer paso para que el comercio sea un instrumento de desarrollo es facilitar el acceso de todos los países a los mercados y acabar con las desigualdades existentes hoy. El desequilibrio en la decisión de las reglas de juego permite que los países más desarrollados mantengan altos aranceles sobre productos esenciales en las exportaciones de los menos avanzados; el incremento de aranceles según avanza el nivel de procesamiento de los productos desincentiva la industrialización en los países más pobres y es una gran responsabilidad de los países más ricos.

Aunque la Declaración con la que se inició la Ronda de Doha prometía reducir o eliminar las barreras que gravan los productos de interés exportador para los países en desarrollo éstas siguen obstaculizando de manera importante tanto el comercio de productos agrícolas como de productos industriales. También es una tarea necesaria la apertura al comercio entre los países en desarrollo en el que persisten considerables barreras.

Pero la eliminación de barreras no es suficiente sino que debería ir acompañada de apoyo a la inversión y creación de empresa en los países más pobres para permitir que realmente puedan acceder al mercado internacional. Por otro lado, hay que valorar el impacto de la eliminación de aranceles en países pobres en los que estos ingresos suponen entre el 30 y el 50% de la financiación que reciben sus gobiernos.

#### 1.1. PRODUCTOS AGRÍCOLAS

El informe para la consecución de los ODM es tajante en este aspecto: todos los subsidios a la exportación deben ser eliminados para el año 2010 siendo imprescindible el cambio del apo-

<sup>7</sup> [www.wto.org/english/news\\_e/pres05](http://www.wto.org/english/news_e/pres05)

<sup>8</sup> [www.wto.org/english/news\\_e/news05\\_e](http://www.wto.org/english/news_e/news05_e)

yo vía precios (que recaen sobre los consumidores de los países desarrollados) por el apoyo a las rentas de los agricultores más pobres. Por su parte, El PNUD en su citado informe califica a la Ronda de Doha como la oportunidad para eliminar uno de los ejemplos más notorios de comercio desleal, el agrícola, y alerta del peligro de que a través de la reformulación de subsidios permanezcan las mismas distorsiones.

Las ayudas referidas, clasificadas como caja ámbar (ayudas vía precios), azul (subvenciones a los agricultores) y verde (otros subvenciones indirectas), tienen distinta consideración en estas negociaciones siendo las primeras en las que se centra el esfuerzo de recorte. En la práctica todas ellas distorsionan el mercado; al colocar en mejor posición competitiva a la agricultura de los países desarrollados perjudican a las exportaciones de los países más pobres, que pierden también mercado en sus propios países ante los productos que llegan más baratos gracias a estos apoyos. La reducción de la producción local en muchos países por esta causa incrementa además la dependencia exterior y la inseguridad alimentaria.

Hoy existe un acuerdo generalizado entre países en desarrollo, ONGDs y Organizaciones Internacionales sobre la importancia de levantar barreras agrícolas para permitir el desarrollo y reducir de forma significativa la pobreza. Sin embargo, algunos expertos<sup>9</sup> llaman la atención sobre el positivo impacto que tal acción tendría para los consumidores de los países ricos, y lo que es más importante, el impacto negativo que ocasionaría en los países pobres; mientras un incremento de los precios agrícolas puede ayudar a la población rural, perjudicaría a la población urbana más desfavorecida para la que aumentaría el coste de la alimentación. Con todo ello, se considera que la pobreza neta podría reducirse pero dependería de un amplio conjunto de factores (la estructura productiva de cada país, infraestructuras, margen de los intermediarios,...).

En este sentido, el PNUD pide dispensar algunos productos especiales (como alimentos básicos o cultivos esenciales para los ingresos de los más pobres) del régimen de liberalización agrícola y permitir que los países en desarrollo adopten medidas de salvaguardia por razones de seguridad alimentaria.

## 1.2. PRODUCTOS NO AGRÍCOLAS

Las proyecciones para el logro de los ODM consideran necesaria la reducción de aranceles a estos productos a niveles del 5% en 2010 y a 0% en 2015; al mismo tiempo se pone de relieve que los aranceles a los países más pobres son cuatro veces mayores que los que se aplican a los países desarrollados.

Por su parte, y en este mismo sentido el PNUD reclama:

- Acceso libre de cuotas y aranceles a todas las exportaciones procedentes de países de bajo ingreso de África Subsahariana y su extensión a todos los países menos desarrollados.
- Prohibición de todos los subsidios directos a las exportaciones para el año 2007
- Reducción de los subsidios en general a un nivel no superior al 10% del valor de producción antes de 2010.
- Limitar la reciprocidad en las demandas de acceso a los mercados y dar más flexibilidad a los países en desarrollo.

La existencia de estas barreras encuentra especial significación en el caso del comercio de productos textiles dada la ventaja comparativa que muchos países poco desarrollados tienen en este sector. Constatando el incumplimiento en los compromisos de eliminación de cuotas en productos textiles y considerando que el fin de las barreras impulsará la competencia y el crecimiento, se reclama de manera inmediata un comercio sin cuotas ni impuestos de acceso a todos los productos que proceden de los países más pobres.

## 2. Comercio de servicios

Muchos países en desarrollo se opusieron a la inclusión de este aspecto en la disciplina GATT y hoy siguen pidiendo su exclusión. El motivo principal es su incapacidad para competir en exportaciones de servicios por lo que la liberalización del sector que se les exige supone sólo beneficios para las empresas de los países desarrollados que pueden entrar a suministrarlos. Este desequilibrio afecta al conjunto del sector salvo a los movimientos de mano de obra, un área donde los países más pobres sí podrían competir pero en el que está estancado el proceso de liberalización. De los cuatro modos de servicio que cubre el acuerdo GATS (la presencia comercial, el consumo transfronterizo, el consumo en el extranjero y el movimiento temporal de

<sup>9</sup> Birdasall, N., Rodrik, D., Subramanian, A., «How to help poor countries» en *Foreign Affairs*, 84, 4, pp. 135-152.

personas) los mayores esfuerzos se han dirigido a la parte más interesante para los países más desarrollados, la presencia comercial en el exterior para prestar servicios (p. ej. servicios financieros), en contraposición a la liberalización del desplazamiento de trabajadores que podría ser un importante estímulo para el desarrollo.

Otro aspecto de gran importancia para los países más pobres es la liberalización en los servicios que está prestando el sector público. La OMC no obliga a que éstos se abran salvo que estén siendo prestados en régimen de competencia, es decir, concurrendo el Estado con otros agentes, lo que ocurre en muchos servicios básicos (agua, salud, educación...). Junto a las exigencias de la OMC los gobiernos de estos países son presionados a esta apertura por las instrucciones económicas dadas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional a través de su condicionalidad. A pesar de las ventajas que pueda esto tener desde el punto de vista de la eficiencia, la apertura a las inversiones extranjeras en este sector trae el peligro de dejar en manos de intereses meramente económicos la prestación de servicios esenciales para el desarrollo a los que no tengan garantizado el acceso los más desfavorecidos.

### 3. Aspectos de la Propiedad intelectual relacionados con el comercio

El acuerdo TRIPS que protege la propiedad intelectual es fuertemente criticado en el plan para lograr los ODM por que no tiene en cuenta distintos niveles de desarrollo de los países, intereses ni prioridades. Hay que considerar que esta protección de la propiedad intelectual se adoptó por los países desarrollados cuando su renta era entre 10 y 40 veces mayor que la renta actual de los países en desarrollo. Por ello se requiere que el TRIPS se dote de flexibilidad, examinando su impacto en los más pobres al ser esencial para algo tan básico en el logro de los ODM como el acceso a los medicamentos. También el PNUD llama la atención sobre el acuerdo TRIPS que considera amenaza con aumentar la brecha digital entre los países tecnológicamente ricos y los pobres, cuyas necesidades e intereses no toma en cuenta.

Este acuerdo sobre los aspectos de la propiedad intelectual relacionados con el comercio es un punto muy controvertido de la disciplina OMC y muchos consideran que no debería entrar en ella<sup>10</sup>. Esto se debe en parte a que la OMC está basada en concesiones recíprocas mientras que en la propiedad intelectual sólo hay flujos unidireccionales; existe un enorme desequilibrio ya que la mayor parte de la propiedad intelectual registrada en el mundo pertenece a los países desarrollados y el refuerzo de estos derechos, refuerza también su posición y beneficios. El saldo en este comercio es siempre negativo para los países más pobres sobre los que sólo recae el pago de estos derechos. Esto supone además fuertes incrementos de los costes para las empresas de estos países en el uso de avances tecnológicos, lo que retrasa su competitividad, así como de los costes para los consumidores.

Uno de los aspectos más trascendentales para estos últimos es el que se les garantice el acceso a medicinas a precios asumibles; muchos países consideran que para que ésto sea posible es necesario el levantamiento de estas protecciones internacionales a las patentes. Aunque teóricamente el TRIPS autoriza la licencia obligatoria y la importación paralela para permitir a terceros países producir versiones genéricas de productos patentados, muy pocos países han usado estas posibilidades. Esto se debe en gran parte a que muchos acuerdos bilaterales y regionales suscritos por países en desarrollo les exigen un compromiso mayor en materia de propiedad intelectual, garantizando un monopolio más prolongado de las patentes y restringiendo aún más el acceso a medicinas.

### 4. Nuevas barreras al comercio

De cara al logro de los ODM se enfatiza también la necesidad de vigilar el nacimiento de nuevas barreras al comercio para que las ganancias de eliminar las barreras visibles no se pierdan por otras políticas que generan costes e incertidumbres.

Entre esas medidas de nueva protección se encuentra la aplicación de derechos antidumping que se consideran usados de forma exagerada contra las exportaciones de los PVD; en este aspecto se reclama la elevación de la inmunidad antidumping de los países pobres que comienzan a exportar como forma de equilibrar su posición de desigualdad.

Asimismo, los standards técnicos exigidos se consideran como una de las barreras más efectivas a la entrada de produc-

<sup>10</sup> Khor, M., *Implications of some WTO rules on the realisation of the MDGs*, Third World Network, 2005, pp-13-15.

tos de los países en desarrollo. Las exenciones a esos requisitos no son suficientes porque llevaría a esos productos a ser calificados como «de segunda» al tiempo que se elimina el incentivo en esos países a elevar la calidad del producto también para los consumidores nacionales. En este ámbito se requiere por tanto un compromiso para hacer un uso efectivo de la disciplina OMC para barreras técnicas, medidas sanitarias y fitosanitarias y asegurar que no se usen abusivamente con fines proteccionistas.

Por último, entre las barreras más importantes se encuentran también las normas de denominación de origen para las que el PNUD exige más flexibilidad y que se adopten antes de 2007 leyes basadas en prácticas óptimas que permitan reducir las exigencias de valor añadido para los productos que reúnen el 25% del valor de exportación.

#### 5. Fórmulas de preferencia comercial

El informe para el logro de los ODM afirma que los países desarrollados han usado el sistema de preferencias para dividir a los países en desarrollo y promover sus objetivos políticos, regionales y sectoriales. Los países más pobres con frecuencia han recibido pocas preferencias o preferencias inservibles ante sus limitaciones de oferta; los acuerdos suelen abarcar gamas restringidas de productos e incluyen requisitos muy complejos de habilitación. Además, los beneficios se ganan muchas veces a expensas de otros países pobres y son más pequeños que los que se darían por la liberalización multilateral o por ayudas vía transferencias directas de fondos.

La reducción de barreras comerciales a los países en desarrollo puede perjudicar a algunos de los más pobres al perder su posición preferencial y tener que competir con otros como China o India. No obstante, la pérdida de acceso preferencial de los países más pobres no puede ser una justificación para frenar la liberalización comercial. El PNUD dice respecto a ello que es urgente crear mecanismos de apoyo a los más vulnerables ante las pérdidas por la eliminación de estas preferencias.

Los acuerdos de libre comercio también se rechazan como una forma adecuada de caminar hacia la liberalización ya que suelen tener pocos resultados en los sectores más sensibles, los beneficios son limitados (a veces a costa de otros países) y los costes son altos. Además, distraen los limitados recursos o capacidad de

negociación de los países pobres de la persecución de la liberalización multilateral, que es el objetivo más interesante; se añade que en esos acuerdos los países más pobres, por su desventaja en la negociación, pierden en ocasiones algunos derechos que tiene garantizados en el ámbito de la OMC. Por su parte, también la OMC considera que los acuerdos preferenciales muchas veces quedan burlados por las reglas de origen o la exclusión de productos sensibles y crean discriminación respecto a los países que no están en el acuerdo.

#### IV. La consecución de un nuevo sistema de comercio multilateral

Junto a las mencionadas reivindicaciones sobre el acceso a los mercados existe la aspiración de un cambio de reglas de funcionamiento dentro de la OMC que conduzca a un nuevo enfoque de todo el sistema de comercio multilateral. Aunque aparentemente la OMC funciona de forma democrática asignándose a cada país un voto, en la práctica la capacidad de influir en las decisiones está marcada por el poder económico de los socios.

El PNUD pide revisar las normas de la OMC comenzando por las de acceso para garantizar que cuando se incorporen países en desarrollo no tengan que cumplir las normas de liberalización «incongruentes con su situación de desarrollo». Una vez dentro de la Organización, los países menos desarrollados también se encuentran en desventaja en negociaciones que a menudo no son transparentes y cuyos procedimientos de resolución de controversias exigen una preparación técnica y económica de la que a menudo carecen. Asimismo, los países en desarrollo se encuentran con importantes dificultades a la hora de implementar los compromisos que han adquirido; la actitud de los países desarrollados ante esta situación es exigir que se cumplan los acuerdos y que cualquier cambio lleve a nuevas concesiones

De acuerdo con las cuestiones señaladas, se reclama un nuevo sistema de comercio multilateral que no discrimine a través de los sistemas de preferencias y protección y basado en el cumplimiento efectivo de la cláusula de nación más favorecida. Esta propuesta añade la inclusión de fórmulas de flexibilidad, ya que, si bien todos los países se beneficiarían de un comercio más libre, los más pobres tienen menos capacidad para sacar ventaja de esa situación. Por ello, el sistema debe contemplar acuerdos



que sean de interés para el comercio y el desarrollo e ir acompañado de un trato especial y diferencial que permita condiciones flexibles para ajustar la liberalización comercial y la ayuda sustancial para el comercio.

Podrían exigirse por tanto reglas específicas de la OMC para casos específicos, y un trato especial que permita el despegue industrial y comercial como se dio el de los que ahora son desarrollados. Asimismo, el PNUD llama la atención sobre la forma en que se prohíben hoy a los países más pobres políticas y subsidios que usaron abundantemente los países más ricos para industrializarse. Por ello, insta a aceptar políticas diversas para países con distintos grados de desarrollo y a que se aplique la disposición que se incluyó en el GATS por la cual antes de aplicar cualquier régimen OMC deberían evaluarse exhaustivamente las repercusiones de las normas en el desarrollo humano sector por sector.

El PNUD sintetiza la demanda de un nuevo sistema de comercio en las siguientes ideas<sup>11</sup>:

- el comercio no es un fin en sí mismo;
- las reglas de comercio deberían permitir la diversidad de standards e instituciones nacionales;
- los países deberían tener el derecho a proteger sus instituciones y prioridades de desarrollo;
- ningún país tiene derecho a imponer sus preferencias institucionales sobre otros.

El complemento imprescindible de ese sistema es un programa temporal de ayudas para aquellos países que sufran pérdidas debido a la liberalización comercial<sup>12</sup>. En consecuencia, y para el logro de los ODM, se propone crear un *Fondo de Ayuda para el Comercio* que apoye a los países más retrasados a hacer los ajustes necesarios para soportar la aplicación de la Agenda de Doha de reformas. Los aspectos a cubrir con la ayuda serían:

- pérdidas por la bajada de sus aranceles a la importación.
- pérdidas por la sustitución del sistema de preferencias
- el impacto de la eliminación de subvenciones agrícolas en los precios de los alimentos importados

— apoyos a construir la infraestructura física y humana necesaria para beneficiarse de las posibilidades del mercado liberalizado

Como ejemplo, la cifra de ayuda estimada para compensar la pérdida de preferencias comerciales reclamada por el PNUD es de 500 millones de dólares al año. Este mismo organismo considera también imprescindible una reforma de la Asistencia Técnica y Capacitación relacionada con el comercio, TACB, incluida la integrada en la OMC; estima que esta ayuda se dirige hasta ahora a las prioridades de los donantes y no a las de los países más necesitados de ese apoyo y cuenta con escasa financiación además de estar, en general, poco coordinada y alejada de las políticas de desarrollo.

## V. El impacto de la Cumbre Ministerial de Hong Kong

Tras el fracaso de las reuniones anteriores en Seattle y Cancún, la Cumbre Ministerial de Hong Kong era vista como la gran oportunidad para un cambio que realmente beneficiase a los países más pobres en un momento en que estos representan dos tercios de los miembros de la OMC. La dificultad del avance era enorme dada la complejidad de las negociaciones que incumben a 148 países pero su fracaso se vislumbraba como una tragedia para el mundo entero por las pérdidas de los beneficios que traería la apertura comercial y el rechazo a la única alternativa que ha funcionado para sacar a las economías de la pobreza<sup>13</sup>.

Desde la OMC se planteaba como objetivo de Hong Kong el poner cifras concretas para los acuerdos anteriores (particularmente el acuerdo marco firmado en Ginebra en 2004 que la OMC consideraba como un importante paso en algunas áreas de negociación) y maximizar el valor del desarrollo en cada uno de los sectores de negociación y de la Ronda como conjunto.

Esa concreción de compromisos debía abarcar la fijación de fechas tope para los subsidios de exportación y la determinación de los porcentajes en los que reducir los aranceles; todo

<sup>11</sup> UNDP, *Making global trade work for people*, London, 2003, p. 15.

<sup>12</sup> UNDP, *Concept Note on Aid for Trade: Context, Content, Concerns and a way forward*, January 2006, www.undp.org

<sup>13</sup> ED., «Tired of globalisation» en *The Economist*, November 5<sup>th</sup>, 2005, p. 1. PNUD, *Statement Circulated by the United Nations Development Programme Administrator as an observer 15 December 2005* en www.undp.org

ello requería una flexibilidad que permitiera a los negociadores, partiendo de posiciones e intereses muy diversos, alcanzar un acuerdo final. En este sentido, hay que tener en cuenta los distintos márgenes de acción que tienen los negociadores y así suele citarse el ejemplo del representante de la UE que sólo puede actuar dentro de un mandato único de los gobiernos de los Estados Miembros (entre los que hay importantes desacuerdos internos, especialmente con Francia sobre el recorte de la PAC)<sup>14</sup>; sin embargo, los negociadores que se presentaron casi sin posibilidades de ejercer presión alguna en esta Cumbre son los del grupo más numeroso, el G-90, integrado por países ACP y de la Unión Africana, algunas de las economías más pobres del mundo. Su escaso poder económico hace que en la llamada Ronda del desarrollo los que más lo necesitan queden a merced de los equilibrios de fuerzas a los que llegan las economías más desarrolladas.

La complejidad de las negociaciones previas y las presiones de las grandes potencias comerciales impidieron que se llegase a la Cumbre con unas cifras acordadas. Junto a ello, el proceso de negociación en Hong Kong ha sido denunciado por varias ONGs entendiéndose que las propuestas de los países más pobres no fueron tomadas en consideración y que las presiones ejercidas sobre ellos y los acuerdos bilaterales alcanzados al margen de las negociaciones globales excluyeron toda posibilidad de que sus reivindicaciones llegaran al acuerdo final. El liderazgo y creciente peso económico de algunos países en desarrollo como Brasil o India ha merecido un tratamiento específico por parte de la Unión Europea y Estados Unidos dividiendo con ello el grupo de los países menos desarrollados, y sus posibilidades de hacer presión en las negociaciones, y quedando en clara desventaja los más pobres.

El resultado de esta Cumbre<sup>15</sup> ha sido por tanto muy diverso para los diferentes socios de la OMC y también para las distintas materias que se llevaron a ella y es difícil llegar a una valoración global<sup>16</sup>.

En lo que se refiere a las distintas áreas de negociación, **la agricultura**, (el sector más distorsionado y con menor peso en la economía mundial), es en el que se esperaban más beneficios para los países más pobres. De hecho, la Cumbre logró

más progresos en este terreno que en servicios o productos industriales; a ello contribuyeron las demandas del Grupo de Cairns (formado entre otros por Australia, Canadá y Nueva Zelanda) y en gran parte de los países emergentes de gran potencia, especialmente India y Brasil que exigían la apertura previa de la agricultura para avanzar en los demás comercios.

Entre los logros más significativos en este sector se encuentran:

- la determinación de una fecha final (2013) para el mantenimiento de los subsidios agrícolas a la exportación
- la admisión de instrumentos de protección por parte de los países en desarrollo para los agricultores más pobres
- el fortalecimiento del diálogo sobre subvenciones internas a los agricultores abriendo la vía para su recorte

La UE y Estados Unidos, los mayores usuarios de las medidas de protección, son los más afectados por la prohibición de subsidios y por el recorte de las subvenciones; aunque ambos han lanzado sus propuestas de reducción de ayudas están al mismo tiempo reformando sus sistemas de protección internos, lo que muchos ven como una fórmula para eludir cambios mayores. Los avances de Hong Kong plantean además largos plazos para su puesta en marcha efectiva, que se alargan aún más para los productos sensibles de las economías más fuertes.

En lo que se refiere a los **productos no agrícolas**, los países desarrollados habían luchado para que en el caso de que se acordasen rebajas de aranceles, se siguiese la llamada «fórmula suiza», reduciendo los aranceles comparativamente más altos en un mayor porcentaje que los relativamente bajos. Dado que los países más pobres tienen elevados aranceles, (frecuentemente con el fin de proteger la industria naciente) serían estos países quienes vivirían los recortes más altos mientras que los países desarrollados experimentarían antes los efectos de la apertura de mercados. Frente a esta postura se formó en Hong Kong un grupo («Core Group») integrado por países en desarrollo que introdujo algunas variaciones en dicha fórmula permitiendo la aplicación de coeficientes de flexibilidad a los países en desarrollo. A pesar del interés de esta propuesta la mayor parte de las reivindicaciones en este área han quedado pendientes para la próxima reunión.

<sup>14</sup> ED., «World trade talks. In the rough» en *The Economist*, November 5th, 2005, pp. 82-83.

<sup>15</sup> Ver conclusiones en [http://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/minist\\_s/min05\\_s/min05\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min05_s/min05_s.htm)

<sup>16</sup> Una muy interesante valoración de la Cumbre es la realizada por Oxfam Internacional en *Oxfam, What happened in Hong Kong? Briefing Paper*, december 2005, [www.intermonoxfam.org](http://www.intermonoxfam.org)

Por su parte las negociaciones en el **comercio de servicios** se basaron en un documento que los países en desarrollo habían rechazado ya en la reunión preparatoria de la Cumbre en Ginebra; consideraron por tanto que sus propuestas fueron ignoradas y que la OMC está alejándose de la aproximación al desarrollo. Entre los aspectos en que se manifiesta esta tendencia señalan la creciente presión para que se abran internacionalmente a nuevos sectores de servicios a pesar de que reiteradamente han manifestado su oposición a ello y argumentado que se opone a sus intereses.

Finalmente, en relación a otras **cuestiones específicamente dirigidas** a los **países en desarrollo**, el régimen de acceso libre de cuotas e impuestos (**DFQF**) quedó comprometido para el año 2008 y para un 97% de los productos. Tal y como señala Oxfam en su citada valoración de la Cumbre, esta decisión es un paso atrás respecto al mandato de Doha de exención plena. Al mismo tiempo, una gran parte de los productos clave para los países en desarrollo quedan excluidos de este régimen; el techo del 97% permite, por ejemplo, que Estados Unidos o Japón sigan protegiéndose frente a las importaciones textiles o de arroz procedentes de algunos de los países más pobres del mundo.

Respecto a la **Ayuda para el Comercio** también Oxfam muestra su escepticismo respecto a que ésta aporte más financiación adicional evitando que simplemente desvíe fondos de otras partidas de ayuda al desarrollo. Por otra parte, el papel asignado al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional en la administración de esta ayuda plantea recelos en torno a la condicionalidad que pueda exigir liberalizaciones comerciales prematuras para los países más pobres.

## Conclusión

La mayoría de las propuestas de cambio planteadas para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio continúan pendientes; la Cumbre de Hong Kong que podía haber recogido esas aspiraciones y hacer que la Ronda Doha fuera tal y como se

planificó la Ronda del Desarrollo no ha cumplido esas expectativas. Numerosos aspectos de gran importancia para los países en desarrollo han quedado fuera de la negociación y la declaración final de la Cumbre se limita a exhortar a sus miembros a redoblar sus esfuerzos en cuestiones como trato especial y diferencial, los problemas de las economías más pequeñas o comercio y deuda, sin haber concretado avances significativos en los aspectos clave para el desarrollo.

Por otra parte, así se lograsen los cambios pretendidos en las normas que rigen el comercio internacional no surtirían ningún efecto si a través de acuerdos voluntarios (presionados por las grandes potencias comerciales) los países en desarrollo siguen perdiendo las posibles ventajas. Las nuevas barreras y los cambios en los sistemas de protección van además eludiendo los acuerdos logrados en las negociaciones multilaterales y retrasan la entrada en vigor de un sistema de comercio más igualitario.

Otro de los grandes problemas para lograr ese nuevo marco comercial es la fijación de plazos muy dilatados en el tiempo para el cumplimiento de los acuerdos que se van logrando. Frente a estas propuestas a largo plazo, la Recomendación 8 del informe ODM expresa tajantemente que «el Programa de Desarrollo de Doha debe llevarse a cabo y la Ronda de Doha debe finalizar en 2006 a más tardar». El retraso en los resultados o el nuevo fracaso de esta Ronda dejaría en manos de las corrientes proteccionistas y de los acuerdos preferenciales el desarrollo del comercio internacional.

El tiempo en el que se logren estos avances es fundamental ya que estamos hablando de su contribución a eliminar la pobreza y el hambre que padecen hoy millones de seres humanos y todo retraso es por tanto un coste inasumible. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio no podrán alcanzarse pues sin un cambio de las reglas del comercio internacional que permita a los países más pobres negociar en igualdad y conseguir un acceso a los mercados de forma rápida y justa, que tenga en cuenta su desventaja y acompañe de medidas específicas y ayudas esta transformación.





**Documentación**

**Documentation**



## Internet Resources on Humanitarian Action

As in last years edition, in the present one we have also decided to include this section with internet resources on humanitarian action, so the list included in last years publication is completed. In the case for the actual yearbook, the websites shown in these pages are related to topics on quality and performance in humanitarian action.

### *Active Learning Network for Accountability And Performance in Humanitarian Action - ALNAP*

<http://www.alnap.org>

This is the website of an international and interagency forum which aim is to improve learning, accountability and performance in the humanitarian action sector. The website offers a wide range of resources, starting with information on its main activities (meetings, seminars, etc.), an evaluation data base with reports of different type of humanitarian interventions by its member agencies among others, the ALNAP bulletin with the latest news on the humanitarian sector, job and training opportunities, and a very interesting section with publications that can be downloaded from its website.

### *The Sphere Project*

<http://www.sphereproject.org>

As it says in this projects presentation, the Sphere Project was launched in 1997 by a variety of humanitarian NGOs and the Red Cross and Red Crescent movement with the aim to improve the quality of humanitarian practice by alleviating human suffering

and contemplating the right to humanitarian assistance on a basis of the right to life with dignity. This was concretised in a manual for improving humanitarian work, that can be found in the website. The main resources that can be found in its website are several tools that can be applied for a better development of humanitarian work, being the sphere handbook the main one. There's also information on training courses to implement the specific tools of the handbook, as well as concrete information with examples of how this work is being applied in the humanitarian field.

### *Humanitarian Accountability Partnership - International*

<http://www.hapinternational.org>

The Humanitarian Accountability Partnership- International was launched in 2003 by several agencies with the commitment of a bigger accountability of the humanitarian sector to the intended beneficiaries of it. The basis in which this initiative relays on are the seven principles of accountability, mainly related to actions involving beneficiaries and respecting humanitarian principles. In its website it can be found several documents with information on field reports, articles and general information on debates over accountability issues.

### *Groupe Urgence Rehabilitation et Developpement*

<http://www.urd.org>

The Groupe URD is a research centre created in 1993 which stands for an improvement of humanitarian action in crisis and


in contexts of transition between emergency and development through research, evaluation and training. Among the different resources that can be found in the website, there are reports of program evaluations, applied research and training modules. The main, and a very practical, tool offered in this site is the COMPAS Qualité, a very useful manual for developing concrete work in the humanitarian field as well as for realising a complete evaluation of the work done which contemplates a wide range of aspects to take into account for any evaluation of humanitarian action.

#### *Global Humanitarian Assistance*

<http://www.globalhumanitarianassistance.org>

The Global Humanitarian Assistance project was launched in 1999 by Development Initiatives with the aim to make a follow up the funding in the humanitarian sector, so different type of information such as statistics and analysis could be facilitated to humanitarian agencies in order to make more effective their resources. In this website, different reports, since the first one in the year 2000 can be found and downloaded. General information on where, by whom and on what money is spent in the humanitarian sector.





# **Actividades académicas**

## **University activities**



## Actividades del Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe en el año 2005

El Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe ha continuado desarrollando a lo largo del año 2005 un programa de actividades de promoción de los derechos humanos, estructurado en torno a sus cuatro ejes o líneas de actuación: docencia, investigación, difusión y acción. A su vez, las diferentes actuaciones concretas pueden ser encuadradas en las tres grandes áreas temáticas de trabajo del Instituto: el área Crisis y Acción Humanitaria, el área Migraciones, y el área de Derechos de los Pueblos Indígenas.

Por lo que se refiere a la docencia, el Instituto ha desarrollado este curso la undécima edición del Master / Experto en Acción Internacional Humanitaria (NOHA), así como el Master Europeo en Derechos Humanos y Democratización, en su octava edición. Alrededor de 30 alumnos procedentes de más de 15 países diferentes de Europa, América y Asia han participado en dichos programas docentes. En el caso del Master/ Experto en Acción Internacional Humanitaria, en el 2005, el Instituto de Derechos Humanos fue quién se responsabilizó de organizar el Programa Intensivo, con la presencia de más de 200 personas entre ponentes y participantes. Como novedad, desde el curso académico 2004-2005, el Máster en Acción Internacional Humanitaria-NOHA ha sido seleccionado por la Comisión Europea como Programa Erasmus Mundus lo que ha potenciado la movilidad del alumnado y de investigadores entre las distintas universidades de la red (europea y a partir de ahora también internacional) así como gozar de becas de estudio a quienes provienen de terceros países.

Paralelamente a la realización de ambos Masters, diversos miembros del instituto han impartido cursos de doctorado tanto en la propia Universidad de Deusto como en otras universidades españolas.

Dentro del programa de investigación, durante el pasado año se ha procurado continuar con el impulso de la investigación en aquellas áreas consideradas prioritarias por el Instituto, y a su vez relacionadas directamente con los programas docentes: a) Derechos humanos y diversidad cultural, primordialmente enfocada a estudiar las nuevas realidades multiculturales y los conflictos motivados por razón de las identidades colectivas, todo ello desde una óptica multidisciplinar; y, b) Derechos humanos y acción humanitaria, centrada en abrir un espacio de reflexión e intercambio entre el mundo académico y los actores de la acción humanitaria desde la perspectiva de la defensa y la protección de los derechos humanos.

Dentro de las investigaciones propias del Instituto, destaca la finalización del proyecto titulado «Análisis de la cooperación internacional en Guatemala en materia de derechos humanos», que, partiendo del marco de los acuerdos de paz, pretende analizar el impacto real de la cooperación internacional a lo largo de los años transcurridos desde la firma de los acuerdos. En la actualidad hay otros proyectos de investigación en curso, uno por cada una de las líneas de investigación. En el caso de la primera línea, derechos humanos y diversidad cultural, el proyecto en curso se titula «Identidad islámica y espacio público en el País Vasco». En cuanto a la otra línea de investigación, derechos humanos y acción humanitaria, el proyecto en curso lleva por título «La acción humanitaria como instrumento de Protección de los derechos humanos: la práctica de las agencias humanitarias en Colombia y su impacto».

Respecto al programa de difusión del Instituto, pueden señalarse en este repaso, las diferentes líneas de publicaciones, el servicio de documentación y las acciones externas de difusión.

Por lo que se refiere a los cuadernos de derechos humanos se ha continuado con la publicación de 5 números, uno de ellos en euskera. Los títulos aparecidos a lo largo del pasado año son los siguientes:

- *La salud como derecho humano*, por Víctor de Currea-Lugo.
- *De habitaciones propias y otros espacios negados*, a cargo de Joaquín Herrera Flores.
- *La corte penal internacional ante el crimen de violencia sexual*, de Maider Zorrilla.
- *La cultura como derecho en América Latina. Ensayo sobre la realidad postcolonial en la globalización*, escrito por Asier Martínez de Bringas.
- *Kontsumitzaileen eskubideak*, a cargo de Patxi Juaristi.

Adicionalmente a la publicación de los cuadernos, a lo largo del año 2005 se ha editado la segunda edición de esta misma publicación, el «Anuario 2005 de Acción Humanitaria y Derechos Humanos».

Paralelamente a esta labor de publicación que realiza el Instituto como tal, es importante resaltar la publicación de artículos de revistas, capítulos en diferentes monografías o ponencias en congresos de los diferentes miembros del Instituto en otros ámbitos universitarios o institucionales externos al mismo.

Como es norma habitual, la sala de documentación del Instituto ha permanecido abierta a los alumnos/as que siguen los masters y programas de formación y a investigadores o miembros de organizaciones sociales que requieran la necesidad de recibir asesoramiento o ayuda en alguna de las áreas que trabaja el Instituto. Dicha sala de documentación se encuentra equipada con ordenadores y presenta un material informático e información bibliográfica disponible ante cualquier petición.

Finalmente, dentro de este programa de difusión, el Instituto ha organizado actividades de difusión como conferencias, seminarios y encuentros de carácter restringido y abierto, de contacto y divulgación del trabajo que se está desarrollando por las personas y organizaciones que trabajan en el campo de los derechos humanos. Dentro de estas actividades, el Instituto en consorcio con la Fundación Alboan, ACNUR, Medicus Mundi Bizkaia, Médicos del Mundo, Bilbo Etekezabal, CEAR e Intermón-Oxfam, se ha mantenido con la organización de dos semanas dedicadas al continente africano bajo el título de «Africa imprescindible». Otra actividad organizada en colaboración, en este caso con IPES, en

Pamplona, han sido unas jornadas sobre cine y derechos humanos. Junto al aula de derechos humanos de IPES se organizó un «seminario de expertos en seguridad y derechos humanos en el desarrollo de políticas públicas». Por último, en San Sebastián, se ha continuado con un curso sobre derechos humanos, «Derechos económicos, sociales y culturales: el reto de los Derechos Humanos en la defensa de la justicia social», así como de unas jornadas sobre el Estado social y otras sobre la realidad africana.

El programa de acción se centra principalmente en la participación en proyectos de cooperación en el ámbito de los derechos humanos. Durante el año 2005, se ha afianzado el programa de acción del instituto, primándose programas de acción con organizaciones y universidades indígenas y programas de acción dedicados a la formación de líderes indígenas en materia de derechos humanos. La actividad más relevante en este sentido ha seguido siendo el Programa de Formación en Derechos Humanos para Pueblos Indígenas de América Latina. Este programa tiene su origen en el Programa de Becas Indígenas de Naciones Unidas, que desde 1997 ofrece la posibilidad de formación a líderes indígenas de todo el mundo en cuestiones relacionadas con los derechos humanos y las organizaciones internacionales. El programa que se desarrolla en Deusto, surge como complemento del desarrollado en Naciones Unidas y en colaboración directa con dicha organización internacional, a fin de incorporar a los representantes indígenas de habla no inglesa del continente americano que siempre ha presentado serios obstáculos para acceder a dichas becas por cuestiones lingüísticas. Como fruto de diversos contactos entre el Instituto y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, se decidió la organización del programa paralelo en Bilbao por parte del Instituto y, como consecuencia de ello, durante 2005 hemos desarrollado la quinta promoción del mismo. El proyecto tiene un componente formativo muy relevante orientado a la acción de presión política, con una vocación eminentemente práctica hacia la realidad y problemas que afrontan estos Pueblos Indígenas en el conjunto de la comunidad internacional.

Paralelamente a este programa se han continuado con diversas actividades de acción, iniciadas ya en cursos pasados, pero que han seguido vigentes durante el año 2005. Así por ejemplo, se ha continuado desarrollando, en consorcio con la ONG Alboan y con el instituto universitario Hegoa, en su segunda fase, un proyecto de «Sistematización de experiencias sobre participación ciudadana» para diseñar una metodología de sistematización adecuada dentro

de este campo específico, darla a conocer a la sociedad y demostrar su aplicabilidad a través de la puesta en marcha de diversos procesos de sistematización. En el marco de dicho proyecto, se celebró un taller internacional con el título «Compartiendo nuestra sistematización en torno a la participación». También se está colaborando activamente en la creación de un marco universitario de enseñanza para los pueblos indígenas en Ecuador y en Bolivia, a través del apoyo y asesoramiento a diversas organizaciones indígenas en sus procesos de creación de Universidades indígenas y de postgrados dirigidos a los pueblos indígenas en cuestiones relacionadas con los derechos humanos. En el caso de Ecuador, se ha concretado la creación del Postgrado Universitario sobre Pueblos Indígenas y Derechos Humanos del Ecuador y que dará comienzo en Otoño del 2006. Por otra parte, dando continuidad a la edición del año pasado, se organizó en San Sebastián el II Encuentro de

Derechos Humanos bajo el título «La seguridad preventiva como nuevo riesgo para los derechos humanos» en donde representantes de Naciones Unidas, ONG y del mundo académico han participado y debatido sobre los nuevos riesgos que afectan y que deben afrontar los derechos humanos en la globalización, analizando el concepto de seguridad jurídica en cuanto expresión que da medida de las nuevas formas de vulneración de derechos humanos en el mundo, así como sugerir propuestas y mecanismos de actuación, que desde distintas disciplinas y puntos de vistas proponen afrontar los riesgos que la denominada «intervención preventiva» introduce en nuestras vidas. En cuanto al grupo de contacto sobre acción humanitaria, durante el año 2005 se han celebrado dos sesiones del mismo, en las cuales se han abordado la cuestión del «código de conducta en su décimo aniversario» y «el papel de los actores locales en la acción humanitaria».



# Pedro Arrupe Giza Eskubideen Institutuaren jarduerak 2005. urtean

Pedro Arrupe Giza Eskubideen Institutuak giza eskubideak sustatzeko jardueren programa garatzen jarraitu du 2005ean, bere ohiko lan lan ildoetan: irakaskuntzan, ikerketan, zabalkundearen eta ekintzan. Bestalde, egin diren lan zehatzak Institutuak lantzen dituen hiru gai-arlo nagusien ingurukoak izan dira: Krisiak eta Ekintza Humanitarioa, Migrazioak, eta Herri Indigenen Eskubideak.

Irakaskuntzari dagokionez, Institutuak Nazioarteko Ekintza Humanitarioko Master/Aditu programak (NOHA) eman ditu hamaikagarrenez, eta Giza Eskubideei eta Demokratizazioari buruzko Europako Masterra zortzigarrenez. Europa, Amerika eta Asiako 15 herrialdeetako 30 ikaslek hartu dute parte graduondoko programa horietan. Nazioarteko Ekintza Humanitarioko Master/Adituaren kasuan, 2005ean, Giza Eskubideen Institutua arduratu zen Programa Trinkoa antolatzeaz, hizlari eta parte hartzaileen artean 200 pertsona baino gehiago hurbildu zirelarik. Berrikuntza gisa, 2004-2005 ikasturteetik aurrera, Nazioarteko Ekintza Humanitarioko Masterra Erasmus Mundus programa aukeratu du Europako Batzordeak. Horrek sustatu egin du sareko (Europako eta, oraindik aurrera, nazioarteko) unibertsitateen arteko ikasleen eta ikertzaileen arteko mugikor-tasuna eta ikasketa bekak izateko aukera izan dute beste herrialde batzuetatik datozenek.

Masterretatik aparte, institutuko kide batzuek doktoregoko ikastaroak eman dituzte bai Deustuko Unibertsitatean bertan, bai Espainiako beste unibertsitate batzuetan.

Ikerketa programaren barruan, iazko urtean, Institutuak lehen-tasunezkotzat jotzen dituen eta irakaskuntzako programekin lotura zuzena duten arloetako ikerketa bultzatzen jarraitu du:

a) Giza eskubideak eta kultur aniztasuna, gehienbat kultura anitzeko errealitate berriak eta talde nortasunak direla-eta sortutako gatazkak ikertzera bideratuta, diziplina anitzeko ikuspegitik; eta, b) Giza eskubideak eta ekintza humanitarioa, mundu akademikoaren eta ekintza humanitarioa egiten dutenen artean gogoetarako eta trukerako bide bat urratzera bideratuta, giza eskubideen defentsaren eta babesaren ikuspegitik.

Institutuak egindako ikerketen artean, nabarmentzekoa da «Análisis de la cooperación internacional en Guatemala en materia de derechos humanos» izeneko proiektuaren amaiera. Bake akordioak abiapuntu hartuta, haien sinaduratik hona nazioarteko lankidetzak nolako eragina izan duen benetan aztertzen du. Gaur egun beste ikerketa proiektu batzuk daude abian, ikerrildo bakoitzean bat. Lehenengo ikerrildoan, giza eskubideak eta kultur aniztasuna izenekoan, «Identidad islámica y espacio público en el País Vasco» du izena aribidean dagoen proiektuak. Bigarren ikerrildoari dagokionez, giza eskubideak eta ekintza humanitarioari buruzkoa, hain zuzen, aribidean dagoen proiektuaren izena «La acción humanitaria como instrumento de Protección de los derechos humanos: la práctica de las agencias humanitarias en Colombia y su impacto» da.

Institutuaren zabalkunde programari dagokionez, Institutuaren argitalpenak, dokumentazio zerbitzua eta kanpoko ekintzak aipatuko ditugu.

Giza eskubideei buruzko koadernoak dagokienez, iaz bost zenbaki argitaratu dira, euretako bat euskaraz. Hona hemen izenburuak:

— *La salud como derecho humano*, Víctor de Currea-Lugo.

- *De habitaciones propias y otros espacios negados*, Joaquín Herrera Flores.
- *La corte penal internacional ante el crimen de violencia sexual*, Mainer Zorrilla.
- *La cultura como derecho en América Latina. Ensayo sobre la realidad postcolonial en la globalización*, Asier Martínez de Bringas.
- *Kontsumitzaileen eskubideak*, Patxi Juaristi.

Koaderno hauen argitalpenaz gain, 2005ean zehar honako argitalpen honen bigarren edizioa plazaratu da: «Ekintza Humanitarioaren eta Giza Eskubideen Urtekaria. 2005».

Institutuak egiten duen argitaratze lanarekin batera, aipatzeak dira Institutuko kideek beste unibertsitate eta erakunde batzuetan egindako ekarpenak, hala nola, aldizkarietan argitaratutako artikulua, monografiatako kapituluak eta biltzarretan aurkeztutako ponentziak.

Ohi bezala, Institutuko dokumentazio gela zabalik egon da masterretan eta prestakuntza programetan ari diren ikasleentzat eta Institutuak lantzen dituen arloetan aholkua edo laguntza behar duten ikertzaileentzat eta gizarte erakundeetako kideentzat. Dokumentazio gela ordenagailuz hornituta dago eta bertako material informatikoa eta informazio bibliografikoa behar duenaren esku daude.

Azkenik, zabalkunde programaren barruan, Institutuak hitzaldiak, mintegiak eta topaketa itxi eta irekiak antolatu ditu giza eskubideen arloan lan egiten duten pertsonak eta erakundeak harremanetan jartzeko eta haien lanaren berri zabaltzeko. Ildo horretatik, Institutua, Alboan Fundazioa, ACNUR, Medicus Mundi Bizkaia, Munduko Medikua, Bilbo Etxezabal, CEAR eta Internón-Oxfam elkartuta, Afrikari buruzko bi aste antolatu dira «Afrika behar-beharrezkoa» izenburupean. Halako beste ekitaldi bat, IPESekin batera antolatua Iruñean, zinemari eta giza eskubideei buruzko jardunaldia izan da. IPESeko giza eskubideen aretoarekin batera antolatu zen «politika publikoen garapeneko segurtasuneko eta giza eskubideetako adituen mintegia». Azkenik, Donostian, giza eskubideei buruzko ikastaroak ematen jarraitu dugu: «Giza, gizarte eta kultur eskubideak: Giza Eskubideen erronka justizia sozialaren defentsan». Eta jardunaldiak ere antolatu ditugu Estatu sozialaz eta Afrikako errealitateaz.

Ekintza programa giza eskubideen arloko lankidetzara proiektuetan parte hartzerara dago bideratuta. 2005ean sendotu egin da

Institutuaren ekintza programa; lehenetsuna eman zaie erakunde eta unibertsitate indigenekiko ekintza programei eta lider indigenak giza eskubideetan prestatzekoei. Hortaz, jarduerarik nabarmenena Latinoamerikako Herri Indigenak Giza Eskubideen Arloan Prestatzeko Programa izan da. Nazio Batuen Indigenentzako Beken Programan du jatorria eta 1997tik giza eskubideetan eta nazioarteko erakundeetan mundu osoko lider indigenei prestakuntza ematen die. Deustun egiten den programa hau Nazio Batuetan egiten denaren osagarri gisa sortu zen, Amerikako ordezkari indigena ingelesdun ez zirenek, hizkuntza zela-eta izaten zituzten oztupoak gainditu eta programa horietan parte hartzen. Institutuaren eta Giza Eskubideen aldeko Nazio Batuen goi-komisarioaren artean izandako harremanen ondorioz, Bilbon programa paraleloa antolatzea erabaki zen eta horren emaitza dugu 2005ean izan den seigarren promozioa. Proiektuak presio politikoko ekintzara bideratutako prestakuntza nabarmena du, Herri Indigena hauek nazioartean aurre egin behar dieten egoera eta arazoetara praktikoki zuzenduta baitago.

Programa honekin batera, aurreko ikasturteetan hasi baina 2005ean oraindik indarrean egon diren zenbait jarduerarekin jarraitu dugu. Esaterako, Alboan GKEarekin eta Hegoa unibertsitateko institutuarekin batera «Herritarren parte-hartzeari buruzko esperientzien sistematizazioa» izeneko proiektua ari da garatzen bere bigarren fasean. Honen bitartez, arlo zehatz honetarako sistematizazio metodologia egoki bat diseinatu nahi da, gizarteari ezagutzera eman eta, sistematizazio prozesu batzuk martxan jarri, bere aplikagarritasuna erakutsi. Proiektu horren barruan, nazioarteko lantegi bat izan zen «Parte hartzearen inguruko gure sistematizazioa konpartituz» izenburupean. Ekuador eta Boliviako herri indigenentzako unibertsitateko hezkuntza esparru bat sortzeko lanean ere ari da Institutua. Erakunde indigenei laguntza eta aholkularitza ematen zaie Unibertsitate indigenak eta giza eskubideei buruzko graduondokoak sortzeko prozesuetan. Ekuadorren kasuan, Herri Indigenak eta Giza Eskubideak Ekuadorren izeneko Unibertsitateko Graduondokoa sortu da eta 2006ko urrian hasiko da martxan. Bestalde, iazko edizioari jarraipena eman nahian, Giza Eskubideetako II. Topaketak antolatu ziren Donostian «Segurtasun prebentiboa giza eskubideentzat arrisku iturri» izenburuarekin. Bertan parte hartu zuten Nazio Batuetako, GKEetako eta esparru akademikoko ordezkariak eta giza eskubideek globalizazioaren aurrean dituzten arriskuak eta zelan aurre egin arriskuoi eztabaidatu zuten; horrez gain, segurtasun juridiko kontzeptua aztertu zuten, munduan giza eskubideen urraketen



neurri berrien adierazle den aldetik; eta jardunbiderako proposamenak eta mekanismoak iradoki ziren, hainbat diziplina eta ikuspuntutatik «esku hartze prebentiboa» izenekoak gure bizitzetan sartzen dituen arriskuei aurre egiteko. Ekintza humanitarioko

harreman taldeari dagokionez, 2005ean zehar bi saio izan dituzte. Bertan «jokabide-kodea hamargarren urteurrenean» aztertu zen, baita «herrietako ekintzaileen papera ekintza humanitarioan» ere.



## Pedro Arrupe Institute of Human Rights activities in the year 2005

Throughout the year 2005, the Pedro Arrupe Institute of Human Rights continued to conduct a programme of activities for the promotion of human rights. The programme is structured around three axes or work plans: teaching, research, diffusion and action, which can, in turn, be categorised into the three main thematic areas of the Institute's work: Crisis & Humanitarian Action, Migration and Indigenous People's Rights.

As regards teaching during the academic year, the Institute conducted the eleventh Master's/Expert degree in International Humanitarian Action (NOHA), as well as the eighth edition of the European MA in Human Rights and Democratisation. Some 30 students from over 15 different countries in Europe, America and Asia took part in these programmes. In the case of the Master's/Expert in International Humanitarian Action, in 2005, the Institute of Human Rights was responsible for organising the Intensive Programme, which gathered more than 200 people between speakers and participants. A novelty of the 2004-2005 academic year was that the MA in International Humanitarian Action-NOHA was chosen as the Erasmus Mundus programme by the European Commission. This has boosted the mobility of both students and research workers between the different university networks (in Europe and now also world-wide), and has led to the provision of grants/scholarships for those coming from countries beyond the EU.

Parallel to both MAs, several members of the Institute have conducted PhD courses not only at the University of Deusto, but at other Spanish universities as well.

Within the research programme, the Institute endeavoured to keep focusing its research work on areas considered to be of top

priority and at the same time directly related to the teaching programmes: a) human rights and cultural diversity, fundamentally based on studying new multicultural realities and conflicts caused by collective interests, all from a multidisciplinary viewpoint; and b) human rights and humanitarian action, concentrating on opening up a space for reflection and exchange between the academic world and humanitarian action agents from the perspective of defending and protecting human rights.

A highlight of the Institute's own research work was the conclusion of the project entitled «An Analysis of International Co-operation in Human Rights in Guatemala». Taking the peace agreement as a framework to begin with, the aim of this project was to analyse the real effect of international co-operation in the years following the signing of this agreement. In the case of human rights and cultural diversity, the project currently being worked on is called «Islamic Identity & the Public Domain in the Basque Country». As regards the human rights and humanitarian action research line, the project in progress at present is «Humanitarian Action as a Tool for the Protection of Human Rights: the Work of Humanitarian Agencies in Columbia and their Impact».

The various kinds of publications, the document service and the external diffusion work stand out in the Institute's diffusion programme.

Five more human rights booklets were published last year, one of them in Basque. The titles of the aforementioned are:

- *La salud como derecho humano*, por Víctor de Currea-Lugo.
- *De habitaciones propias y otros espacios negados*, a cargo de Joaquín Herrera Flores.

- *La corte penal internacional ante el crimen de violencia sexual*, de Maider Zorrilla.
- *La cultura como derecho en América Latina. Ensayo sobre la realidad postcolonial en la globalización*, escrito por Asier Martínez de Bringas.
- *Kontsumitzaileen eskubideak*, a cargo de Patxi Juaristi.

In addition to the publication of these booklets, the second edition of this publication, «The 2005 Yearbook of Humanitarian Action and Human Rights», was edited during 2005.

Parallel to the Institute's work in publishing as such, it should be pointed out that magazine articles, chapters in various monographs and conference papers by several members of the Institute were included in publications by other universities and institutions.

As usual, the Institute document centre kept its doors open to students from MAs and training programmes, as well as to researchers or members of other social organisations requiring advice or help in one of the areas the Institute works in. This centre is equipped with PCs and has IT material and bibliographical information available on request.

Finally, within this diffusion programme, the Institute organised such activities as conferences, seminars and gatherings, of both a restrictive and open nature, so that the people and organisations working in the field of human rights could make or keep in contact with each other and inform one another of the work they are carrying out. Among these activities, in collaboration with the Alboan Foundation, ACNUR, Medicus Mundi Bizkaia, Médicos del Mundo, Bilbo Etxezabal, CEAR and Intermón-Oxfam, the Institute helped with the organisation of two weeks dedicated to the African continent, entitled «Africa imprescindible» (Essential Africa). Another activity, this time organised in collaboration with IPES from Pamplona, was a symposium on cinema and human rights. Alongside the human rights section of IPES, a «Seminar for Experts in Security and Human Rights in the Development of Public Policy» was also organised. Finally, the course on human rights continued in San Sebastián, entitled «Economic, Social & Cultural Rights: the Challenge for Human Rights in the Defence of Social Justice». In the same city, sessions on the Social State and the African reality were also organised.

The programme of action focuses principally on participation in co-operative projects in the sphere of human rights. During

2005, the Institute's programme of action was consolidated, with priority being given to programmes of action with indigenous organisations and universities and others devoted to training indigenous leaders in human rights matters. The most significant activity of this kind continued to be the Human Rights Training Programme for Latin American Indigenous Peoples. This programme has its roots in the United Nations Grants Programme for Indigenous Peoples, which, since 1997, has facilitated the training of indigenous leaders from all over the world in issues related to human rights and international organisations. The programme run in Deusto arose as a complement to that of the UN—and in direct collaboration with the latter—with the aim of involving non-English-speaking indigenous leaders from the American continent, leaders who had previously had serious problems in gaining access to these grants due to linguistic barriers. As a result of frequent discussions between the Institute and the UN High Commissioner for Human Rights, it was decided that the Institute should set up a parallel programme in Bilbao, and 2005 consequently saw the fifth edition of this programme. The project has an important educational component oriented towards the use of political pressure, as well as its essentially practical vocation as regards the reality and problems faced by these Indigenous Peoples as members of the international community.

Various projects for taking action set up in previous years were continued in parallel to this programme during 2005. For instance, the project entitled «Systemisation of Experiences of Citizen Participation», now in its second phase, was continued in collaboration with the ALBOAN charity and the Hegoa university institute. The aim is to design a suitable systemisation methodology within this particular field, present it to society and prove its applicability by setting a number of systemisation processes in motion. In the framework of this project, an international workshop was organised: «Sharing our Systemisation through Participation». Moreover, the Institute is actively collaborating in the creation of an international teaching framework for the indigenous populations of Ecuador and Bolivia. Several indigenous organisations are being provided with support and advice in their establishment of indigenous universities and postgraduate courses for indigenous populations that focus on matters related to human rights. In the case of Ecuador, efforts have been centred on the creation of the University Postgraduate Course on Indigenous Populations and Human Rights in Ecuador, which will begin in the autumn of 2006. On the other hand, so as to carry on where last year's

event ended, the II Human Rights Conference was held in San Sebastián, entitled «Preventive Security Measures as a New Risk for Human Rights». Representatives from the United Nations, charity organisations and the academic world all took part and discussed the new risks affecting and facing human rights in globalisation. They also analysed the concept of legal security with reference to the new means of violating human rights in the world today, and

put forward proposals and mechanisms for action to be taken, all of which recommend from various viewpoints and disciplines how to confront the risks that so-called «preventative intervention» brings into our lives. The humanitarian action contact group for its part, met twice during 2005 in order to deal with the question of the «code of conduct on its tenth anniversary» and «the role of local agents in humanitarian action».



## Normas para la presentación de originales

1. Los artículos deberán ser originales e inéditos, y no debe estar comprometida su publicación en otro medio.
2. La extensión de los trabajos será de entre 10.000 y 12.000 palabras para los artículos, un máximo de 2.500 palabras para los estudios de caso y de 500 palabras para las reseñas de libros, en papel DIN A4, a un espacio y medio, incluyendo gráficos, tablas, notas y bibliografía.
3. Los artículos serán enviados en soporte informático, Times New Roman 12. El plazo para la siguiente edición es el 14 de noviembre.
4. En la primera página se indicará: título del artículo, nombre y apellidos, dirección, teléfono y correo electrónico, así como su filiación institucional del autor y la forma en que desea que aparezca.
4. Todo los artículos deberán incluir un resumen del texto (máximo de 10 líneas), además de las palabras clave del mismo.
5. Todos los gráficos deben estar numerados correlativamente, llevar título y la fuente correspondiente. Los mismos requisitos son aplicables a cuadros y tablas. En el texto se deberá indicar la referencia concreta del lugar en el que debe incluirse el gráfico, el cuadro y la tabla.
6. Las siglas irán acompañadas del nombre completo la primera vez que se citen en el texto, y entre paréntesis. Ejemplo: Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)
7. Las notas, deberán ir a pie de página, y las referencia bibliográficas tendrán el siguiente formato:

### Libros:

Becker, H. (1986) *Para comprender la teoría sociológica*. Estella: Editorial Verbo Divino.

Malgesini, G. (ed.). (1998) *Cruzando fronteras*. Barcelona: Icaria: Fundación Hogar del Empleado.

*Diccionario de Ciencias de la Educación*. (1983, 2 vols.). Madrid: Diagonal-Santillana.

### Capítulos de libro y artículos:

Sainz de la Peña, J.A. (1997). La política de Inmigración en España. En A. Marquina (ed.). *Flujos Migratorios Norteafricanos hacia la Unión Europea*. Madrid: Agencia Española de Cooperación Internacional, pp. 123-188.

Halfmann, J. (1997) Immigration and citizenship in Germany. *Political Studies*, Vol. 45, n.º 2, pp. 260-290.

### Documentos en internet:

Townsend, R. (1999). Las universidades norteamericanas exigen la alfabetización electrónica como requisito de acceso [Documento www.]. Dirección internet y la fecha de la consulta: <http://www.elpais.es/p/d/suplemen/educa/edulo4d.htm>





## Requirements for submission of original documents

1. Articles must be unpublished originals, and uncommitted to publication elsewhere.
2. The documents should be of between 10,000 and 12,000 words in length for articles, a maximum of 2,500 words for case studies and 500 words for book reviews; they should be printed on A4 paper, 1.5 line spacing, including graphs, charts, tables, notes and bibliography.
3. Articles will be sent electronically in 12-point Times New Roman and must be received by 14 November for the next edition.
4. The first page should include the following: the title, the author's full name, address, telephone number and email address, as well as the author's institutional affiliation and the way in which he/she wishes this to be stated.
5. All articles should include an abstract of the text (maximum 10 lines), as well as the relevant keywords.
6. All graphs should be correlatively numbered, bear a title and the relevant source. The same requirements apply to charts and tables. An exact reference of the place in which the graph, chart or table is to be located should be included in the text.
7. Abbreviations should be accompanied by their corresponding full form the first time they are used, e.g. United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR).
8. Footnotes should be found at the bottom of each page, and bibliographical references as follows:

### **Books:**

Becker, H. (1986) *Para comprender la teoría sociológica*. Estella: Editorial Verbo Divino.

Malgesini, G. (ed.). (1998) *Cruzando fronteras*. Barcelona: Icaria: Fundación Hogar del Empleado.

*Diccionario de Ciencias de la Educación*. (1983, 2 vols.). Madrid: Diagonal-Santillana.

### **Book chapters and articles:**

Sainz de la Peña, J.A. (1997). La política de Inmigración en España. En A. Marquina (ed.). *Flujos Migratorios Norteafricanos hacia la Unión Europea*. Madrid: Agencia Española de Cooperación Internacional, pp. 123-188.

Halfmann, J. (1997) Immigration and citizenship in Germany. *Political Studies*, Vol. 45, n.º 2, pp. 260-290.

### **Documents on the internet:**

Townsend, R. (1999). US universities ask for computer literacy as a requisite for access [ Document www. ]. URL and that date on which the consultation was made: <http://www.elpais.es/p/d/suplemen/educa/edulo4d.htm>

# Anuario de Acción Humanitaria y Derechos Humanos 2006

## Yearbook on Humanitarian Action and Human Rights 2006

El Anuario de Acción Humanitaria y Derechos Humanos pretende facilitar un espacio de reflexión e intercambio sobre las prácticas, experiencias e investigaciones que se producen en el ámbito de la Acción Humanitaria y los Derechos Humanos. Los estudios y textos aquí incluidos intentan recabar el interés de académicos, profesionales, activistas de movimientos sociales y otras personas interesadas en este campo. El contenido de este tercer Anuario se nutre tanto de aportaciones realizadas desde la universidad como de reflexiones y propuestas de personas que cuentan con experiencia y responsabilidad directa en el campo de la acción humanitaria. En esta edición, la mayor parte de estos contenidos adquieren la forma de estudios o artículos monográficos.

The Yearbook on Humanitarian Action and Human Rights aims to provide a space where the reflection on and exchange of the work, experiences and research in the sphere of Humanitarian Action and Human Rights is made possible. The studies and texts included in this volume intend to be of the interest for academics, professionals, social movement activists and other people connected to this field. The contents of this third Yearbook are fostered by contributions made from the university and reflections and proposals made from professionals with experience in the field of humanitarian action.



Universidad de  
Deusto

University of  
Deusto

Instituto de  
Derechos Humanos  
Pedro Arrupe

Pedro Arrupe  
Institute for  
Human Rights



EUSKO JAURLARITZA  
GOBIERNO VASCO

JUSTICIA, LAN ETA GIZARTE  
SEGURANTZA SAILA

DEPARTAMENTO DE JUSTICIA,  
EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL