

Colombia

Espacios en conflicto articulo/briefing

SUMARIO

Colombia es el país con el conflicto armado mas antiguo del mundo y a causa de esto es también el país con el numero mas alto de desplazados internos. El trabajo de investigación de Oxfam en los departamentos de Nariño y Bolívar, y en la región de los Montes de María indica que los programas de consolidación del gobierno colombiano no han logrado promover: procesos de paz, gobernabilidad, ni desarrollo sostenible. Junto a España y Holanda el gobierno de Estados Unidos es uno de los principales contribuyentes al plan nacional de consolidación.

El PNC se basa en intervenciones definidas como cívico-militares. En los territorios investigados hemos visto como estos programas privilegian contundentemente el aspecto militar implicando las comunidades beneficiarias en el conflicto armado. En estas regiones las fuerzas militares desarrollan tareas las cuales en contextos normales suelen pertenecer a instituciones civiles. Hemos visto como en estos territorios el PNC apoya y colabora con gobiernos locales corruptos y en colusión con cabecillas de grupos armados ilegales. Asimismo, el proceso de estabilización ha fallado en reconocer el rol de la mujer en el conflicto armado, la magnitud del problema de violencia basada en género como consecuencia de una cultura de la guerra vigente en los grupos armados legales e ilegales donde la mujer figura como botín: esclava sexual, sirvienta o cocinera.

Siendo Colombia uno de los mayores productores mundiales de cocaína la reducción de los cultivos ilícitos es uno de los objetivos principales del PNC. Lastimosamente ninguna de las estrategias usadas ha logrado generar impactos significativos hacia la disminución del tráfico de droga, pero si han puesto a graves riesgos a las comunidades involucradas. Los campesinos y las campesinas que participan en el programa de sustitución de cultivos afirman que los herbicidas utilizados (Glifosato) inevitablemente, junto a la coca, terminan afectando a los cultivos legítimos. Por estas razones las comunidades carecen de sostenibilidad económica como de seguridad alimentaria. Sumamente grave es el hecho que promotores y promotoras locales de los programas de sustitución de cultivo hablan de *traición* de las agencias hacia sus comunidades y lamentan haber perdido credibilidad

frente a sus constituyentes. En el departamento de Nariño se han documentado casos de líderes comunitarios promotores de programas de sustitución de cultivos que han sido amenazados y asesinados por narcotraficantes u otros miembros de la comunidad.

Sin una verdadera y profunda comprensión de las cosmovisiones locales, de las necesidades, de las aspiraciones y, sobretodo, sin la real participación de las comunidades, ningún proyecto será capaz de generar crecimiento económico significativo y desarrollo sostenible. Las leyes y la constitución colombiana requieren que el gobierno y todas las instituciones de desarrollo y ayuda humanitaria lleven a cabo procesos de consulta previa junto a las comunidades beneficiarias antes de la implementación de cualquier intervención o programa. A pesar de los esfuerzos de los donantes en adelantar procesos de consulta previa, las personas entrevistadas lamentan que los proyectos de desarrollo siempre se conciben en lejanas capitales extranjeras o, en los mejores de los casos, en oficinas bogotanas.

El retorno de los desplazados y la restitución de tierras aparentemente son objetivos principales del gobierno colombiano. En realidad los resultados de la investigación de Oxfam indican que el proceso de restitución se encuentra en riesgo debido a serios obstáculos; entre estos la presencia de actores armados ilegales en los territorios, la falta de títulos de propiedad y la falta de mecanismos y voluntad política para implementar la restitución a nivel de los gobiernos locales. Las familias campesinas suelen generar niveles altos de deudas económicas las cuales pretenden sanear vendiendo los títulos de propiedad recién adquiridos. Debidos a estas dinámicas los procesos de restitución de tierra podrían consolidar el proceso de despojo y la concentración de tierras hacia grandes empresas nacionales e internacionales, generar inseguridad alimentaria y marginalizar a las mujeres campesinas productoras y distribuidoras de frutas y verduras.¹

Otro hallazgo importante de la investigación tiene que ver con la falta de integración entre programas de desarrollo y programas humanitarios. La asistencia humanitaria en Colombia junto a proyectos de recuperación temprana ha generado serios problemas de dependencia crónica en ayuda externa. Esta dinámica no favorece la implementación de sistemas de vida sostenibles.

Para mejorar el desarrollo y la seguridad en Nariño y los Montes de María el gobierno colombiano y las agencias donantes deben:

1. Asegurarse que los programas de desarrollo y humanitarios involucren a la población beneficiaria en el diseño, en la implementación en el monitoreo y en la evaluación de todos los proyectos.
2. Integrar programas humanitarios y de desarrollo para lograr los siguientes objetivos: prevención del desplazamiento forzado, brindar protección y asistencia a la población desplazada y a la población vulnerable e impulsar el desarrollo sostenible.
3. Analizar previamente la factibilidad y el contexto de los programas y generar medidas de monitoreo constante para evitar que los programas de estabilización no beneficien a grupos armados violadores de derechos humanos, individuos y gobiernos locales corruptos.
4. Asegurarse que sean las entidades civiles las que lideren e implementen los proyectos de desarrollos en las regiones de conflictos.
5. Asegurarse que los programas de restitución fomenten el acceso a la tierra para la población desplazada, los pobres rurales y las mujeres cabezas de hogar. Y, asegurarse que los procesos de restitución no se conviertan en vehículos para concentrar la tierra hacia grandes empresas y grupos de intereses.
6. Evitar que los programas contra el tráfico de droga generen daños a la población civil y evitar que los mismos fomenten conflictos.
7. Implementar programas de sustitución de cultivos capaces de generar sostenibilidad real para la población beneficiaria.
8. Entregar asistencia a la población desplazada y a los otros sectores sociales víctimas del conflicto armado, asegurando que estos programas impulsen sistemas de vida sostenibles, los derechos de todas las ciudadanas y todos los ciudadanos sin generar dependencia.

INTRODUCTION

El conflicto armado colombiano es uno de los más antiguos del mundo. Por esta razón Colombia figura como el país con el número más alto de desplazados internos (DIs).² Entre el 2002 y el 2010 el conflicto armado ha desarraigado un promedio de 269.000 personas cada año. Hoy día uno en cada diez colombianos vive en estado de desplazamiento.

Aproximadamente, solamente el 10% de DIs tienen acceso a techo, ingresos y ayuda de emergencia, a los que tienen derecho según las leyes

colombianas y los protocolos internacionales. La mitad de la población desplazada es compuesta por mujeres las cuales paralelamente a perder sus tierras tienen que enfrentar explotación sexual y laboral.³

La guerra ha afectado profundamente el tejido de la sociedad colombiana generando un contexto donde los donantes encuentran serias dificultades en la implementación de programas humanitarios y de desarrollo. La ayuda humanitaria tiene que responder frente al problema de “emergencia crónica” que involucra a varios millones de DIs. Por otro lado los planes de desarrollo tienen que tomar en cuenta un escenario donde todavía hay violencia, producción y tráfico de drogas y enormes desequilibrios para acceder a los recursos.

La investigación de Oxfam se desarrolló en dos regiones del departamento⁴ de Nariño y en la zona de los Montes de María⁵ en el departamento de Bolívar (ver mapa).⁶ En Nariño parte de la investigación tuvo lugar en la capital departamental Pasto ubicada en la zona andina fronteriza con Ecuador. La población de esta región es predominantemente indígena o de descendencia europea. Otra área de enfoque de la investigación se encuentra en la zona pacífica del departamento de Nariño e incluye la ciudad portuaria de Tumaco. En esta región la mayoría de la población es compuesta por habitantes afro-descendientes, la economía es principalmente agrícola, a lo largo de la costa se destaca la pesca comercial y de subsistencia .

Desde hace muchos años el departamento de Nariño ha sido escenario privilegiado para las actividades de las guerrillas de izquierda, de los grupos paramilitares, de bandas criminales (BACRIM) y otras agrupaciones vinculadas al narcotráfico activas en zonas urbanas y rurales. La violencia en este departamento es aguda. Los habitantes de Tumaco afirman que sus ciudad mantiene el triste record de capital colombiana de la violencia. Operadores humanitarios, políticos y miembros de la sociedad civil opinan que en el departamento de Nariño hay crisis humanitaria. En este momento el municipio de Tumaco es el mayor expulsor y al mismo tiempo receptor de población desplazada en todo el país. La comunidad internacional y las agencias humanitarias hacen presencia en el departamento y son tan visibles al punto que Tumaco se ha ganado la fama de ser la capital Colombiana de las agencias humanitarias y el apodo de *ciudad de los chalecos*. El gobierno del departamento de Nariño se destaca en Colombia por sus serios esfuerzos en alinear la ayuda humanitaria y de desarrollo con los programas locales.⁷ El gobernador Navarro Wolf ordenó la creación de una oficina para la coordinación de la ayuda internacional. Esta experiencia



ha sido frecuentemente citada como modelo eficiente de alineamiento entre esfuerzos locales y ayuda internacional.

El gobierno colombiano clasifica las zonas de los Montes de María a lo largo de la costa caribe como territorio de post-conflicto.⁸ Al mismo tiempo, varios grupos armados ilegales siguen operando en la región. Gracias al apoyo financiero significativo de donantes internacionales el gobierno colombiano ha estado presente en esta región con programas de estabilización, reasentamiento y restitución de tierras para la población de DI.⁹

Los procesos de estabilización acoplan operaciones militares y de seguridad a programas de desarrollo con el objetivo de pacificar zonas de conflicto. Estos, pretenden terminar los conflictos violentos a través de la implementación de programas de desarrollo en territorios en disputa. Esta metodología se basa en la idea que el crecimiento económico y la creación de sistema de vida sostenibles impulsan a que la población participe activamente a los procesos de paz.¹⁰

Las probabilidades de erradicar el conflicto y estabilizar un territorio como el de Montes de María no son necesariamente favorables. La región incluye tierras muy fértiles y abundantes canales hídricos al mismo tiempo el acceso a estos recursos es extremadamente desequilibrado debido a la alta concentración de tierras en las manos de pocos empresarios y terratenientes. Paralelamente firmas agroindustriales controlan extensas áreas de tierra impulsando la producción de aceite de palma, y teca para explotación maderera.

Hasta el final de los años noventa los Montes de María fueron teatro de violentos combates entre las fuerzas armadas revolucionarias de Colombia, conocidas como FARC y grupos paramilitares vinculados con el gobierno.¹¹ El conflicto ha generado muertes de civiles, desplazamiento y desapariciones forzadas junto a numerosas otras violaciones de los derechos humanos. Hoy día los gobiernos municipales de los departamentos que conforman la región de los Montes de María siguen actuando en colusión con narcotraficantes, viejas estructuras paramilitares y nuevos grupos armados.

En el siguiente artículo, basado en entrevistas y material etnográfico exploramos como los procesos de estabilización -desarrollo en zonas conflicto y operaciones de seguridad -afectan a estas dos regiones del país.

PLAN NACIONAL COLOMBIANO DE CONSOLIDACIÓN: ¿CONSTRUCCIÓN DE PAZ O MILITARIZACIÓN DEL DESARROLLO?

En la segunda mitad de la década de los años 2000 el gobierno Colombiano comienza a implementar un plan de estabilización conocido con el nombre de Plan Nacional de Consolidación (PNC).¹² El objetivo primario de esta iniciativa consiste en erradicar la insurgencia armada y los grupos armados ilegales, conquistando “los corazones y las mentes” de las poblaciones locales.

Entre el 2007 y el 2011, la Agencia Estadunidense para el Desarrollo Internacional (USAID) ha entregado contribuciones de más de \$30 millones de dólares en apoyo a los programas del PNC. Esta ayuda ha sido canalizada hacia actividades productivas, el desarrollo de infraestructuras y para asistencia técnica a los Centro para la Coordinación de Acción Integral (CCAI), los cuales están encargado de manejar los Planes de Consolidación en todo el país.¹³ El gobierno de Estados Unidos, juntos a los de Holanda y España, es uno de los mayores contribuyente del PNC.

TIERRA: EL FACTOR CLAVE PARA EL DESARROLLO DE LAS ZONAS DE CONFLICTO

Más del 90% de la población desplazada de Colombia es originaria de regiones rurales, donde la vida comunitaria se basa en modalidades productivas de tipo campesino. Por esta razón, los procesos de reasentamiento, pacificación y crecimiento económico a beneficio de la población desplazada, deben enfocarse en fortalecer sistemas de vidas relacionados a producción agrícola y acceso a tierra y territorio.

Lamentablemente, Colombia presenta un panorama de distribución de tierra donde las familias campesinas siguen perdiendo sus parcelas para el beneficio de grandes terratenientes y empresas nacionales e internacionales. Este desequilibrio, justamente, es una de las causas principales del conflicto armado Colombiano.¹⁴

Abogadas de derechos humanos y líderes comunitarios entrevistados sostienen que Colombia necesita un proceso de reforma agraria para dar un paso significativo hacia la resolución del problema de la población desplazada, del los campesinos y campesinas sin tierras y de las miríadas de pobres rurales presentes en el país. Los cuales, siguen siendo reclutados y reclutadas en las filas de los grupos armados ilegales. Hasta el día de hoy, lamentablemente, ni el gobierno Colombiano ni los donantes han optado por añadir el tema de la reforma agraria en la agendas de los planes de estabilización.

TAREAS CÍVICO-MILITARES ¿NECESIDAD O DEGENERACIÓN?

El PNC no ha logrado promover procesos de paz, gobernabilidad ni desarrollo sostenible en ninguna de las regiones donde tuvo lugar la investigación. En teoría los CCAI deberían coordinar y equilibrar las intervenciones asegurando que los programas de ayuda se puedan desarrollar en contextos de plena seguridad.¹⁵ Pero, la mayoría de nuestras

fuentes argumentan que todas las intervenciones cívico-militares en el marco del PNC suelen privilegiar el aspecto militar.¹⁶ Los líderes comunitarios y las líderes comunitarias, así como los académicos entrevistados, afirman que el PNC se , manifiesta en el terreno más como un ejercicio de contra-insurgencia que como un programa de desarrollo apto para zonas de conflicto. Según estas críticas el PNC ofusca las diferencias y los límites entre prácticas y contextos civiles y militares. Esta dinámica pone las comunidades beneficiarias en riesgo induciendo a la población a colaborar con las fuerzas de seguridad.¹⁷

Otras críticas destacan que en el marco del PNC las fuerzas armadas colombianas han llegado a relevar al estado y las instituciones civiles de varias de sus responsabilidades. Por ejemplo en los Montes de María la infantería de marina está a cargo de las construcciones de la infraestructura vial y dirige proyectos comunitarios de desarrollo que normalmente deberían ser ejecutado por instituciones civiles.

FINANCIACIONES A GRUPOS ARMADOS

La financiación de USAID en el marco del PNC sostiene iniciativas de desarrollo implementadas por una institución gubernamental llamada Colombia Responde. Dicha institución según nuestras fuentes invierte en programas de desarrollo en regiones donde las administraciones locales siguen siendo corruptas y siguen teniendo vínculos con grupos al margen de la ley. Un líder comunitario de los Montes de María afirma: *“Hay numerosos casos de políticos conocidos en la región por sus vínculos con señores de la guerra y grupos paramilitares, alguno de esos políticos proceden de reconocidas familias de criminales de guerra, estos personajes son los que hoy día controlan los municipios donde USAID, el PNC y Colombia Responde canalizan sus fondos para el desarrollo”*.

AYUDA INTERNACIONAL SIN GENERO

Grupos de derechos humanos y organizaciones locales de mujeres argumentan que el PNC no incluye una política de género. Estas fuentes denuncian que las agencias internacionales como el gobierno no han logrado incorporar la experiencia de la mujer en contextos de guerra en sus programas e intervenciones. Una líder social de los Montes de María nos dijo: *“ Los grupos armados legales como los grupos armados ilegales usan el cuerpo de la mujer como botín de guerra, instrumentos de placer para hombres armados.”* Al mismo tiempo las mujeres trascendiendo su rol de víctimas del conflicto siguen siendo proveedoras de asistencia para familiares, vecinos y otros miembros de la comunidad. Interesantemente las

agencias humanitarias ni el gobierno han logrado generar programas orientados a fortalecer a las mujeres y acompañarlas en el desempeño de su rol crucial para la supervivencia de las comunidades en contextos de conflicto.

Es importante destacar que el conflicto colombiano es una de las causas principales de una difusa y preocupante ola de violencia basada en género. Esta, afecta principalmente, pero no exclusivamente, a la población femenina en estado de desplazamiento. La investigación de Oxfam evidencia como en 407 municipios donde hubo presencia de grupos armados legales e ilegales casi el 18 % de las mujeres (500.000 personas) ¹⁸ han sido víctimas de violencia sexual entre el 2001 y el 2009. Un exponente de la gobernación de Nariño nos informó que varias mujeres desplazadas habían sido asesinadas y sus cuerpos desmembrados en los últimos meses. Las leyes colombianas y varios Autos y decisiones de las cortes ordenan que el gobierno y las agencias internacionales deben proteger a las mujeres y sobre todo a las mujeres desplazadas de todos posibles abusos.

Todas las organizaciones de mujeres colombianas demandan el respeto y el cumplimiento de estas leyes y normativas. ¹⁹ Yolanda Becerra, líder de una histórica organización de mujeres constructoras de paz, la Organización Femenina Popular puntualiza que a pesar de los daños inflictos por el conflicto al cuerpo y a la psiquis de la mujer. Las mujeres colombianas trascienden el rol e víctimas de la guerra. *“Las mujeres de nuestros movimientos queremos que la sociedad nos vea por lo que realmente somos, constructoras de paz, activistas sociales, promotoras de movimientos, impulsoras de cambios y de justicia.”*

Lamentablemente las mujeres colombianas comprometidas con los movimientos para la paz y la justicia siguen siendo blanco de abusos y amenazas de muerte, como es el caso de las madres de Soacha, que desde los barrios marginales de Bogotá denuncian las ejecuciones extrajudiciales perpetradas por miembros de las fuerzas armadas del estado colombiano.

GUERRA A LAS DROGAS: FUMIGACIÓN Y SUSTITUCIÓN DE CULTIVO

Colombia es uno de los primeros productores mundiales del alcaloide derivado de la hoja de la coca, llamado cocaína. Por esta razón la reducción de los cultivos ilícitos es una componente primaria del PNC.²⁰ El gobierno colombiano y estadounidense impulsan a que las comunidades campesinas participen en programas de producción de cultivos legales y al mismo tiempo

promueven intensos programas de fumigación. En el departamento de Nariño los programas de sustitución de cultivo han expuesto a las comunidades a mayores riesgos y no han logrado reducir significativamente, ni marginalmente el tráfico de sustancias ilegales. Una organización representante del pueblo Awá denuncia los programas de sustitución de cultivo ilícitos finalmente ponen a las comunidades indígenas frente a graves riesgos.²¹ Un funcionario de las Naciones Unidas en Tumaco, Nariño, nos dijo: *“En el 2008 las fumigaciones llegaron simultáneamente a los programas de sustitución. Esto destruyó toda la confianza de las comunidades hacia nosotros... La gente ya casi no distingue entre las agencias anti narcóticos y nosotros. Nos acusan de ser los instigadores de las fumigaciones.”*

Las fumigaciones en el departamento de Putumayo en la década de los 2000 fueron la causa de una ola de desplazamiento de campesinos y raspachines (cosechadores) hacia el departamento de Nariño. Es gracias a esta migración económica que el negocio del tráfico de la cocaína y el conflicto llegan al departamento de Nariño. Las fumigaciones hoy día siguen en ambos departamentos. Al mismo tiempo, según la oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito, Tumaco es el principal productor de coca en todo el país.²²

En Nariño el gobierno de Estados Unidos juega un rol protagónico en la promoción de los programas de sustitución de cultivo, al mismo tiempo financiando las operaciones de fumigaciones aéreas. Los campesinos y las campesinas que participan a los programas de sustitución de cultivo argumentan que los herbicidas usados en las fumigaciones destruyen los cultivos legítimos junto a las plantas de coca. Los campesinos también dicen que los productos alternativos, como el cacao, los plátanos, el aguacate generan ingresos mucho menores que las cosechas de coca y la venta de pasta-base para la preparación de cocaína.

Ulteriormente es importante destacar que las previsiones sobre los efectos del Tratado de Libre Comercio (TLC)²³ entre Colombia y Estados Unidos indican que los pequeños productores se verán negativamente afectados. Frente a la ausencia de políticas públicas que favorecen el desarrollo sostenible de una economía local, la producción de cultivos ilegales y las actividades que la acompañan, siguen y seguirán siendo altamente atractivas para la poblaciones rurales.²⁴

Las comunidades locales manifiestan falta de confianza e incredulidad frente a las propuestas de programas de sustitución financiados por Estados Unidos u otros donantes.²⁵ Los líderes comunitarios, que pusieron en juego sus reputaciones apoyando a estos programas, dicen haber sido traicionados

por las agencias de ayuda internacional, y lamentan haber perdido toda credibilidad frente a sus constituyentes.

Los programas de sustitución de cultivo han exacerbado tensiones entre miembros de las comunidades, han generado disputas entre vecinos, han debilitado el tejido social y han expuesto a las comunidades frente a las posibles represalias violentas de señores de la droga grupos armados ilegales o grupos armados legales que actúan ilegalmente. En Nariño hemos recibido varias denuncias de casos de líderes comunitarios asesinados por sus roles en la promoción de la sustitución de cultivos.

¿DESARROLLO PARTICIPATIVO O PROYECTOS PRE-FABRICADOS?

Las agencias promueven proyectos prefabricados ajenos a las tradiciones y a las costumbres locales... No hay un trabajo previo con las comunidades para entender lo que la gente quiere y cuáles son las necesidades reales.

--Funcionario del Gobierno, Tumaco

Las leyes y la constitución colombiana obligan a todos los operadores humanitarios o de desarrollo al respeto de las costumbres y de las tradiciones de las comunidades indígenas y afro-descendientes. Por ejemplo, cada programa de desarrollo tiene que ser acompañado por un proceso de consulta a priori. La comunidad de los donantes ha hecho esfuerzos reales para incluir a las comunidades beneficiarias en la elaboración de los programas. Por ejemplo, la mesa de Diálogo Inter-agencial (DIAL) compuesta por organizaciones no gubernamentales internacionales ha sido creada para facilitar la comunicación entre sus asociados, la sociedad civil colombiana y la cooperación estadounidense (USAID).

La Agencia de Desarrollo Internacional Estadounidense (USAID) afirma que sus programas en Tumaco se basan en procesos participativos y de intensivas discusiones con beneficiarios, organizaciones afro-descendientes, consejos comunitarios, redes de funcionarios políticos, asociaciones de productores, líderes de la sociedad civil y sobre todo mujeres.²⁶ Por otro lado, USAID decidió implementar solamente algunas de las recomendaciones ratificadas gracias a un dialogo promovido por la DIAL sobre campesinado y cultivos ilícitos. Estas son, buscar alternativas a la producción de coca, creación de un fondo para promover actividades para afro-descendientes, y apoyo a los procesos de titulación de tierra.²⁷

Contrariamente a la descripción de USAID de sus propias modalidades de intervención las personas entrevistadas para esta investigación argumentan que los proyectos de desarrollo siguen siendo elaborados en las oficinas de los países donantes o en los mejores de los casos en la capital de Colombia, Bogotá pero, siempre afuera del alcance de las comunidades beneficiarias. Los planes de desarrollo raramente logran incorporar serios trabajos antropológicos orientados hacia la comprensión de las culturas locales, las necesidades y las aspiraciones de la gente. Es difícil entender cómo los proyectos de desarrollo pueden llegar a generar amplio crecimiento económico y sostenibilidad si los procesos de estabilización no se basan en un entendimiento real y participativo del contexto local.

Ulteriormente, voceros y voceras de organizaciones indígenas entrevistadas para este estudio argumentan que el desarrollo no es una mercancía que un país industrializado puede entregar a comunidades pauperizadas. El desarrollo, destacan los voceros y las voceras indígenas, no es una donación, ni un proceso unilateral entre donante y receptor. El desarrollo real consiste en generar una relación a través de la interacción de múltiples conocimientos, los cuales deben transformar a todas las partes en juego. Estas críticas enfatizan que concebir el desarrollo como una mercancía a entregar, es equivalente a un proceso de colonización de los territorios, de las mentes y de las culturas.

Además, debe ser evidente que los programas de desarrollo en zonas donde la economía predominante es de tipo extractivo (por ejemplo petróleo y carbón) o cocalera, es un ejercicio fútil y destinado a dar cero resultados.²⁸

Los programas que carecen de una comprensión profunda de las realidades locales son el producto de agendas ajenas a los intereses de las comunidades supuestamente beneficiarias. Estos programas ahogan las potencialidades locales, minan las capacidades productivas locales, destruyen las estructuras políticas comunitarias y debilitan en vez de fortalecer a las comunidades. Algunos miembros de comunidades beneficiarias entrevistados, confiesan probar sentimientos de abusos y de dignidad violada gracias a las relaciones con las agencias de desarrollo. Una activista afro-descendiente, experta en temas de género, que también es funcionaria de una agencia internacional de ayuda humanitaria en Tumaco nos dijo:

La ayuda internacional es una incursión violenta en la dignidad de un pueblo, crea estigmas, nos transforma en pobres rurales, pobres urbanos, víctimas, beneficiarios; convierte nuestras casas, nuestra familias y nuestros seres

queridos en comunidades vulnerables... Las agencias de desarrollo llegan a las comunidades con proyectos previamente formulados en capitales extranjeras. Organizan reuniones con las comunidades y permiten que la gente elija o modifique marginalmente proyectos ya prefabricados. Este modus operandi es participación-ficticia; este modus operandi es una imposición producto de agendas las cuales no contemplan los intereses de nuestras comunidades.

A pesar de todas estas reservas como explican los líderes de los Montes de María las comunidades locales terminan aceptando cualquier propuesta de ayuda humanitaria y de desarrollo porque finalmente sienten no poseer reales alternativas ni acceso a otros tipos de asistencia. Un abogado miembro de la Comisión Nacional de Reparación conjuntamente a otras fuentes entrevistadas para esta investigación, afirma que el fortalecimiento político de las comunidades y el fortalecimiento de las organizaciones locales es el proceso de intervención más importante que una agencia pueda desempeñar. Solamente estos programas basados en fortalecimientos comunitarios y en la transferencia de capacidades pueden generar las condiciones necesarias para el desarrollo sostenible y una paz duradera.

Todas nuestras fuentes enfatizan fuertemente que los procesos de fortalecimiento y construcción de capacidad tienen que ser concebidos como procesos realmente participativos. Estas fuentes se refieren a las garantías de la constitución colombiana de 1991, a los protocolos internacionales y a los Autos de la corte constitucional colombiana sobre procesos de consulta previa.²⁹

Las personas entrevistadas también subrayan que cuando las agencias de desarrollo salen del territorio, la mayoría de los proyectos tienden a colapsar. Esto es una reiteración de que los programas están basados en precondiciones equivocadas y no incorporan comprensión verdadera de la realidad del contexto local. Por esta razón los procesos de consulta previa más allá que respetar los derechos constitucionales son una condición crucial para generar desarrollo sostenible y efectivo.

Finalmente, los proyectos de desarrollo que no generan resultados, debilitan ulteriormente a las comunidades vulnerables, exponiéndolas a más riesgos frente a los actores armados y al desplazamiento.

RESTITUCIÓN DE TIERRA O CONSOLIDACIÓN DEL DESPOJO

El retorno de la población desplazada a sus lugares de origen es uno de los objetivos claves del plan de estabilización del gobierno colombiano.³⁰ La ley de víctimas y restitución de tierras ratificada por el presidente Juan Manuel Santos en Junio del 2011 prepara el terreno para un proceso de reparación y restitución que debería involucrar más de cuatro millones de personas víctimas del prolongado conflicto armado.³¹ Estudios adelantados por Oxfam en el departamento de Chocó indican que los procesos de restituciones tienen que enfrentar serios impedimentos, estos incluyen la continua presencia de actores armados ilegales, falta de claridad sobre títulos y derechos de propiedad e ineficiencia a nivel local en implementar las nuevas normativas.³²

Otros factores estructurales difusos obstaculizan gravemente los procesos de titulación y restitución de tierras para la población de desplazados internos. Las familias campesinas tienden a mantener altos niveles de deuda económica. Esta condición de deuda permanente impulsa dinámicas según las cuales el campesinado termina cediendo sus tierras a cambio de abolición de las deudas, pequeño capitales o más créditos. Este escenario está generando una situación en la cual grandes empresas y poderosos terratenientes adquieren, o siguen manteniendo el control, de los territorios que según las normativas deberían ser parte de proceso de restitución. Un abogado miembro de un instituto de investigación en la capital Bogotá explica que: *“Los procesos de restitución de tierra a favor de las víctimas del conflicto armado, paradójicamente contribuyen a una tendencia difusa donde, grandes empresas adquieren legalmente los títulos de amplias porciones de territorio, en muchos casos estas tierras son explotadas para la cultivación de la palma africana, la caña de azúcar y para ganadería.”*

Líderes comunitarios de los Montes de María expresan preocupaciones similares con respecto a los programas de restitución de tierra en sus regiones. En el departamento de Bolívar los procesos de restitución parecen haberse convertido en procesos legales de adquisición de títulos a beneficio de grandes empresas agroindustriales. Un líder campesino de la región explica: *“En los años 80 las guerrillas les quitó las tierras a los terratenientes para entregarla a los campesinos. En los años 90 gracias al “movimiento de recuperación” los campesinos, logramos adquirir títulos y derechos de propiedad; pero, prontamente aparecieron en la región los grupos paramilitares amigos de los ganaderos y aliados del Estado. Con tácticas*

terroristas, asesinando y desplazando a miles y miles de campesinos, otra vez la tierra volvió en manos de pocos. Hoy día gracias a los programas de restitución los hombres de negocios y los terratenientes están consolidando con títulos legales el control de todos estos territorios.”

Otras fuentes entrevistadas en los Montes de María destacan que las grandes empresas agrícolas de la región no promueven la seguridad alimentaria. Los cultivos para exportación, cuales palma africana y teca, han reemplazado los productos locales como el arroz. Según miembros de la iglesia local y otras fuentes, este tipo de economía causa inseguridad alimentaria y excluye a las mujeres de los procesos productivos. Los dátiles de la palma aceitera y la madera de teca no se pueden comer. Anteriormente, las mujeres jugaban un rol central en la economía arrocera, hoy día la gran mayoría de los trabajadores de la empresas agrícolas orientadas a productos para exportación, son hombres.

Otro obstáculo contundente de los procesos de restitución es la falta de seguridad para líderes campesinos en toda Colombia. Desde el comienzo de la administración del presidente Santos en 2010, 29 líderes campesinos participantes en los procesos de restitución y titulación de tierras han sido asesinados, muchos más son objetivos de amenazas de muerte y violencia.³³ El programa de restitución de tierras en los Montes de María a pesar de todos los obstáculos sigue recibiendo el apoyo del gobierno colombiano y de varas agencias internacionales, está financiado por USAID y ejecutado por la Organización Internacional para la Migración (OIM).

AYUDA HUMANITARIA VS DESARROLLO

Muchas de las personas entrevistadas lamentan la falta de integración entre intervenciones humanitarias e intervenciones de desarrollo. Según estas fuentes esto es particularmente grave en un país como Colombia donde la emergencia humanitaria está vigente desde hace más de 15 años. Una funcionaria de una ONG internacional nos dijo: *“La Agencia Presidencial para la Acción Social está entregando 500.000 dólares diarios en ayuda humanitaria. Esto, añade la funcionaria, nos pone en una condición anómala de: “emergencia humanitaria crónica”*. Un miembro del gobierno nos comentó que la cooperación internacional, sea humanitaria o de desarrollo carece de una definida estrategia de largo plazo, como carece de coordinación. Esta situación revela una falta de enfoque hacia las causas estructurales y las soluciones sostenibles. Las fuentes entrevistadas afirman que en Colombia la asistencia humanitaria de corto y mediano plazo ha generado una

situación de dependencia crónica que aleja la población pauperizada de los procesos generadores de ingresos y sistemas de vida sostenibles.

Al mismo tiempo otras fuentes puntualizan como la población desplazada colombiana víctimas del conflicto, irónicamente ha ganado más derechos y acceso a recursos que amplios sectores de la población afuera de las zonas de conflicto. La corte constitucional ha fallado que el estado colombiano ha sido incapaz e ineficiente en garantizar los derechos de las víctimas.³⁴ Un funcionario de una agencia humanitaria internacional nos dijo que en Colombia las víctimas de la violencia tienen que recurrir a las cortes para obtener los beneficios a los cuales tienen derecho legal. Paradójicamente, comenta este funcionario, en este país para obtener los derechos plenos de ciudadanía primero hay que ser víctimas del conflicto y del desplazamiento.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En las áreas donde se realizó el estudio las personas entrevistadas han sido claras en indicar que el PNC como los otros procesos de estabilización no han sido capaces de brindar seguridad a las comunidades vulnerables. En varios casos estos programas han llevado a las comunidades hacia condiciones de más vulnerabilidad. También, encontramos que los programas de desarrollo en zonas de conflicto son ineficientes y se enfrentan a severas limitaciones. Implementar las siguientes recomendaciones ayudarían a mejorar la seguridad de las comunidades y los programas de desarrollo en el departamento de Nariño y en los Montes de María.

El gobierno colombiano con el apoyo de los países donantes debería:

1. Asegurarse que todos los programas humanitarios y de desarrollo en regiones de conflicto y post conflicto involucren a las comunidades en el diseño de los proyectos, la implementación, el monitoreo y la evaluación; garantizando el respeto de la cultura local, de las prácticas, de las necesidades y de las aspiraciones de las personas involucradas.
2. Implementar análisis de conflicto y evaluaciones de las condiciones de pobreza para integrar operaciones humanitarias y de desarrollo. Estas prácticas son importantes para prevenir más desplazamientos, para brindar protección y asistencia a la población DI y a la que se encuentra a riesgo de desplazamiento, fomentando un desarrollo equitativo y sostenible.
3. Adelantar estudios previos y constante monitoreo para evitar que los programas de estabilización no terminen entregando recursos a grupos

armados, violadores de derechos humanos o entidades corruptas como las empresas que mantienen vínculos con grupos armados ilegales.

4. Asegurar que sean las entidades de gobierno civiles las que implementen los programas de desarrollo.
5. Asegurarse que los programas de restitución de tierras contribuyan a que los desplazados accedan a los recursos. Asegurarse que estos programas no fomenten la concentración de las tierras, apoyando iniciativas como la constitución de las Zonas de Reservas Campesinas. Y, asegurarse que los programas no terminen excluyendo y marginalizando a las mujeres de los procesos productivos y de adquisición de títulos.
6. Evitar los daños a la población civil y a sus sistemas de vida causados por las fumigaciones de coca. Asegurarse que las fumigaciones no fomenten conflictos en las regiones afectadas.
7. Promover programas de sustitución de cultivos capaces de generar ingresos y una vida digna para la población. Esto solamente se puede conseguir a través de una política orientada a revertir la adquisición de tierras de las grandes empresas latifundistas. Ulteriormente, hay que asegurarse que las normativas comerciales internacionales no discriminen contra los medianos y pequeños productores.
8. Brindar asistencia a la población de DI y a otros sectores de la población afectados por el conflicto, promoviendo la generación de ingresos sostenibles y los derechos de ciudadanía sin generar dependencia crónica.

Este documento fue escrito por Ricardo Vitale, un antropólogo basado en Colombia, y Marc Cohen, investigador principal de Oxfam América.

¹ Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas y Restitución) prohíbe la venta y la cesión de los predios restituidos por un término de dos años, como medida para salvaguardar el proceso de reparación. Ulteriormente, retomando la experiencia de los movimientos campesinos en otras regiones del país, y en acuerdo a la Ley 160, del 1994 y sus decretos reglamentarios, el gobierno Colombiano propone la constitución de dos Zona de Reserva Campesina en los Montes de María. Ver: <http://ilsa.org.co:81/biblioteca/dwnlds/otras/varios/reserva/todo.pdf>

² El número de DI varía dependiendo de las fuentes entre, 3.6 millones y 5.5 millones de una población de 45.7 habitantes. Ver: [http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/\(httpCountries\)/CB6FF99A94F70AED802570A7004CEC41?opendocument&count=10000](http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/(httpCountries)/CB6FF99A94F70AED802570A7004CEC41?opendocument&count=10000)

³ International Displacement Monitoring Centre, *Colombia: Property Restitution in Sight but Integration Still Distant* (Geneva: IDMC, 2011). [http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/\(httpInfoFiles\)/D46F6EF1CC3666AEC1257975005F3FC6/\\$file/Colombia+-December+2011.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/D46F6EF1CC3666AEC1257975005F3FC6/$file/Colombia+-December+2011.pdf)

⁴ Departamento: Unidad administrativa que equivale a provincia o estado en otros países.

⁵ Los Montes de María es una región del norte de Colombia que abarca el departamento de Bolívar y el departamento de Sucre.

⁶ En Bogotá como en los departamentos mencionados se hicieron entrevistas con un total de 36 personas. Diez miembros del gobierno; un representante de agencias donantes; once representantes de organizaciones de la sociedad

civil y comunidades beneficiarias; cinco funcionarios y funcionarias de organizaciones internacionales no gubernamentales; dos miembros de la academia e institutos de investigación; cuatro funcionarios y funcionarias de naciones unidas y agencias internacionales. Todas estas entrevistas se desarrollaron alrededor de una serie de preguntas relacionadas a los siguientes ejes temáticos: Con qué modalidades los donantes entregan ayuda en áreas de conflicto persistentes; cómo la ayuda logra satisfacer las necesidades humanitarias de las poblaciones afectadas al mismo tiempo promoviendo procesos de desarrollo adecuados para zonas de conflictos, equitativo y sostenibles; cuáles son la expresiones de la ayuda humanitaria que fomentan procesos de paz y seguridad en los territorios; y cuáles las que ponen en riesgo a las comunidades beneficiarias.

⁷ Ver: Regional Document for Accelerating Progress Towards the MDGS, Department of Nariño, Colombia.

http://www.odm.pnudcolombia.org/pdf/NARINO_UK%20v4.pdf

⁸ Ver: Land Restitution and the "Black Hand" (Montes de María). <http://justf.org/blog/2011/10/27/landrestitution-and-black-hand-sundays-local-elections-colombia>

⁹ Las zonas de rehabilitación y consolidación se establecen con el Decreto Presidencial 2002 en Septiembre del 2002. En el 2003 la Corte Constitucional colombiana declara que las zonas de rehabilitación son inconstitucionales porque violan las leyes e infringen los derechos constitucionales de la población residente.

¹⁰ US Institute of Peace and US Army Peace-Keeping and Stabilization Operations Institute, *Guiding Principles for Stabilization and Reconstruction* (Washington: USIP, 2009), ver también Sarah Collinson, Samir El Harawy, Robert Muggah, "States of Fragility: Stabilisation and its Implications for Humanitarian Action," *HPG Working Paper*, May 2010 (London: Overseas Development Institute).

¹¹ ABColombia, *Colombia the Current Panorama: Victims and Land Restitution Law 1448* (London: ABColombia, 2012).

¹² Para más informaciones ver, Abigail Poe and Adam Isaacson, "Stabilization and Development: Lessons of Colombia's 'Consolidation' Model," *International Policy Report*, April 2011 (Washington, DC: Center for International Policy). El Plan Nacional de Consolidación es el sucesor del "Plan Colombia", el plan producto de un acuerdo entre la administración Clinton y el presidente de Colombia Andrés Pastrana.

¹³ Ver, "Transition Initiatives: Colombia," http://www.usaid.gov/our_work/cross-cutting_programs/transition_initiatives/country/colombia2/index.html

¹⁴ Marc Cherrick, "Economic Resources and Internal Armed Conflicts: Lessons from the Colombian Case," in Cynthia J. Arns and I. William Zartman, eds., *Rethinking the Economics of War: The Intersection of Need, Creed, and Greed* (Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press, 2005), pp. 178-205.

¹⁵ Poe and Isaacson, "Stabilization and Development."

¹⁶ Otras fuentes confirman esto. Ver Ricardo Vargas, *Alternative Development in Colombia and Social Participation: Proposals for a change of strategy* (Bogotá: DIAL, 2010).

¹⁷ Ver también, 2011 artículo ratificado por Oxfam y otras 14 organizaciones internacionales presentes en Colombia, "The Humanitarian Crisis in Colombia: Caused by the Conflict," [http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/\(httpDocuments\)/7C6B5E44F9918459C125797600398E72/\\$file/colombia-humanitarian-crisis-17nov2011-eng.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/(httpDocuments)/7C6B5E44F9918459C125797600398E72/$file/colombia-humanitarian-crisis-17nov2011-eng.pdf)

¹⁸ Intermón Oxfam et al., "Primera encuesta de prevalencia: Violencia sexual en contra de las mujeres en el contexto del conflicto armado colombiano 2001-2009," January 2011.

¹⁹ Auto 092 de 2008 y Ley 1257 sobre los derechos de las mujeres, justicia y reparación.

²⁰ Ibid.

²¹ Ver, Febrero, 2012 Comunicado de la organización del pueblo Awa, Unidad Indígena del Pueblo Awa, publicado en <http://www.awaunipa.org/actualidad/comunicados/101-nunca-evadiremos-la-responsabilidad-de-proteger-nuestro-territorio-por-mas-cruda-que-sea-esta-guerra-lucharemos-por-pervivir.html>.

²² UNODC (UN Office of Drugs and Crime/ Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito), *Cultivos de Coca, Estadísticas Municipales, Censo 31 de Diciembre de 2010*, Bogotá: UNODC, June 2011.

http://www.unodc.org/documents/colombia/COCA_MUNICIPIOS_2011_internet.pdf

²³ An analysis carried out for Oxfam found that 70 percent of the Colombian small-farm producers would lose 16 percent of their income under the agreement, equivalent to \$160 million annually. For the 14 percent of producers who only produce goods that would entirely compete with imports, the FTA would bring a reduction in total agricultural income of \$111 million, or 37 percent in relative terms. See L.J. Garay S., F.B. Gómez, and I.C. Landínez, "Impact of the US-Colombia Free Trade Agreement on the Small Farm Economy in Colombia,"

<http://www.usofficeoncolombia.org/uploads/application-pdf/Colombia%20FTA%20impact%20on%20Small%20Farmers%20-%20Final%20English%20Small.pdf>

²⁴ Una investigación de Oxfam en Nariño y en el Departamento del Cauca en 2009 dio resultados similares; ver <http://prensarural.org/spip/spip.php?article2736> for a summary.

²⁵ Ver http://www.usaid.gov/locations/latin_america_caribbean/issues/narcotics_issue.html para informaciones sobre US Agency for International Development's regional Alternative Development Program (USAID).

²⁶ Información de funcionarios de Oxfam en Colombia.

²⁷ Olivia Lopez, "For Afro-Colombians, It Pays to Conserve," *Frontlines*, March/April 2012.

²⁸ Ver, Declaración de Quito, sobre "Buen Vivir y Vivir en Coexistencia," Octubre 12, 2009.

<http://museo-aja.blogspot.com/2009/10/quito-declaration-october-12-2009.html>

²⁹ Ver Autos de la Corte Constitucional: 034, 092 y 05 entre otros.

³⁰ Poe and Isaacson, "Stabilization and Development".

³¹ Departamento de Estado, EEUU, Background Note: Colombia, Marzo 6, 2012.

<http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/35754.htm>

³² Fuente: Oxfam en Colombia.

³³ El líder de restitución de tierras Ever Antonio Cordero fue asesinado en Valencia, Departamento de Córdoba el 9 de Abril del 2013 pocos días antes de la publicación de este artículo.

http://www.eltiempo.com/colombia/caribe/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-12733445.html

³⁴ Ver Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado,

<http://www.nrc.org.co/biblioteca/Informe-6-comision.pdf>. Ver también:

<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2523.pdf?view=1>

y, <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>

Forty percent of the people on our planet—more than 2.5 billion—now live in poverty, struggling to survive on less than \$2 a day. Oxfam America is an international relief and development organization working to change that. Together with individuals and local groups in more than 90 countries, Oxfam saves lives, helps people overcome poverty, and fights for social justice. To join our efforts or learn more, go to www.oxfamamerica.org.



HEADQUARTERS

226 CAUSEWAY STREET, 5TH FLOOR
BOSTON, MA 02114-2206
(800) 77-OXFAM

POLICY & ADVOCACY OFFICE

1100 15TH STREET, NW, SUITE 600
WASHINGTON, DC 20005
(202) 496-1180

www.oxfamamerica.org

© 2012 Oxfam America Inc. All Rights Reserved. Oxfam America is a registered trademark of Oxfam America Inc., and the Oxfam logo is a registered trademark of Stichting Oxfam International.