

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
CENTRO DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO SOBRE AS AMÉRICAS  
PROGRAMA DE MESTRADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS  
ESTUDOS COMPARADOS SOBRE AS AMÉRICAS

**“UM PROBLEMA DE NAÇÃO”: UMA INTERPRETAÇÃO DO  
ESTADO-NAÇÃO COLOMBIANO POR MEIO DO DESLOCAMENTO  
FORÇADO**

Leonardo Gomes Teixeira

Prof<sup>a</sup> Dra. Simone Martins Rodrigues  
Orientadora

**Brasília, janeiro de 2011**

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
CENTRO DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO SOBRE AS AMÉRICAS  
PROGRAMA DE MESTRADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS  
ESTUDOS COMPARADOS SOBRE AS AMÉRICAS

**“UM PROBLEMA DE NAÇÃO”: UMA INTERPRETAÇÃO DO  
ESTADO-NAÇÃO COLOMBIANO POR MEIO DO DESLOCAMENTO  
FORÇADO**

Dissertação apresentada no Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Ciências Sociais, especialista em estudos comparados sobre as Américas, sob a orientação da Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Simone Martins Rodrigues.

**Brasília, janeiro de 2011**

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
CENTRO DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO SOBRE AS AMÉRICAS  
PROGRAMA DE MESTRADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS  
ESTUDOS COMPARADOS SOBRE AS AMÉRICAS

**“UM PROBLEMA DE NAÇÃO”: UMA INTERPRETAÇÃO DO  
ESTADO-NAÇÃO COLOMBIANO POR MEIO DO DESLOCAMENTO  
FORÇADO**

Leonardo Gomes Teixeira

Banca Examinadora:

Prof<sup>a</sup> Dra. Simone Martins Rodrigues (Orientadora) – CEPPAC/UnB

Prof<sup>o</sup> Dr. Cristhian Teófilo da Silva – CEPPAC/UnB

Prof<sup>a</sup> Dra. Patrice Schuch – DAN/UnB

**Brasília, janeiro de 2011**

enquanto a guerra não passa de um espectáculo, bem  
está, o mau é quando pretendem converter-nos em  
figurantes nela, ainda por cima sem preparação nem  
experiência.  
(José Saramago)

Em memória do vô Pedro e da vô Nenzinha

## **Agradecimentos**

O trabalho aqui apresentado é resultado de um número tão grande de contribuições que a listagem de agradecimentos parece ser sempre incompleta. De todo modo, repassando mentalmente minha trajetória até aqui, inicio meus agradecimentos pela amiga Lelyne Paes Leme Nunes Czezko, que em Tiwanaku, na Bolívia, me convenceu a fazer este mestrado.

Agradeço ao CEPPAC, na figura de seus professores e funcionários, pela oportunidade e pelo apoio que me foram dados. Em especial, agradeço à Simone Rodrigues, minha paciente orientadora, que tentou trazer o melhor de mim para este trabalho, ao Cristhian Teófilo, pelas aulas estimulantes e pela participação na minha banca, e à Jacinta pelas ajudas que dela recebi para resolver as questões administrativas dos vários momentos do curso.

Ao Departamento de Antropologia, cujas disciplinas me permitiram avançar um pouquinho mais no conhecimento sempre insatisfatório da teoria antropológica.

Aos meus colegas de turmas dos dois departamentos, pelos bons momentos e pelas amizades. Especialmente à Juliana Bessa, companheira de todos os momentos de leituras, reflexões, trabalhos, seminários e angústias.

Agradeço, de forma absolutamente insuficiente, a Angela e Camila González, Eduardo Restrepo, Juan Guillermo Ferro, Flor Edilma Osorio Pérez, Gloria Elena Naranjo Giraldo, Silvia e Diego Monroy, e Jesús Ramón Rivera Bulla, por todo o apoio que me foi dado em minhas duas saídas de campo.

Obrigado aos meus pais, Vilma e Décio, e também ao Roberto. Nem sei nomear o todo pelo qual lhes devo esses agradecimentos.

Ao Jesse, Thiago, Diogo, Maroca, Makoto, Luis Márcio, Cícero Tobias e todos os amigos que estiveram na torcida deste trabalho.

Por fim, um agradecimento especial à Marina, que mais do que ninguém, acompanhou tão de perto o trabalho de elaboração desta dissertação, com todos os sentimentos que isso implica, e que abriu mão de tantas coisas para me dar o apoio necessário.

## **Resumo**

A Colômbia tem sua história marcada por incessantes períodos de conflitos armados, que lhe rendem a representação de uma ‘nação fragmentada’. A presente dissertação se apropria dessa idéia, bastante difundida, para refletir a respeito da díade Estado-Nação colombiana.

Para isso, elabora uma separação heurística dos dois elementos que compõem esse termo, identificando o Estado à estrutura administrativa, à racionalidade e à burocracia, e a nação à integração dos indivíduos que a compõem, à solidariedade e às relações sociais. Com base nos conceitos elaborados, analisa três documentos jurídicos de atenção ao fenômeno do deslocamento de populações pelo conflito.

**Palavras-chave:** Colômbia, Estado-Nação, conflito armado, deslocamento forçado

## **Abstract**

Colombia's history has been marked by periods of incessant armed conflicts, which render the representation of a 'fragmented nation'. This thesis appropriates this widely held notion to reflect on the nation-state dyad in that country.

For this, it elaborates a heuristic separation of the two elements that make up this term, identifying the State to the administrative structure, rationality and bureaucracy, and the nation to the integration of individuals who compose it, solidarity and social relationships. Based on concepts developed it examines three legal documents of attention to the phenomenon of forced migration by the conflict.

**Keywords:** Colombia, nation state, armed conflict, forced migration

## SUMÁRIO

PREFÁCIO.....	11
INTRODUÇÃO.....	15
1. BREVE RELATO DE UM CONJUNTO DE CONFLITOS.....	23
2. ESTADO, NAÇÃO, BUROCRACIA E DOCUMENTOS.....	34
3. OS DISCURSOS DOS TRÊS PODERES.....	48
3.1 CONPES Nº 2804 de 1995.....	48
3.2 Ley 397 de 1997.....	54
3.3 Sentencia T-025 de 2004.....	58
4. CONCLUSÃO.....	71
BIBLIOGRAFIA.....	75
ANEXOS.....	78

## Prefácio<sup>1</sup>

Como de praxe, mas não apenas por costume, gostaria de agradecer a participação dos professores Cristhian e Patrice nessa banca examinadora e dizer que fiquei contente quando consegui montar uma banca da qual tinha a expectativa de receber algum aprendizado.

Quero agradecer também à professora Simone pela orientação desse trabalho e pela paciência com a minha demora pra chegar a um formato que tivesse um mínimo de começo, meio e fim.

É justamente sobre esse processo tão demorado que eu gostaria de falar nessa apresentação. Quando escolhi como tema de pesquisa o deslocamento forçado na Colômbia, eu não tinha mais nada além do tema. Me interessava o drama humano por trás dele, mas não sabia exatamente o que queria saber, nem como queria pesquisar. Pior que isso, a Colômbia era pra mim um mundo completamente desconhecido. O que eu pouco sabia era que lá existiam as FARC's, que havia deslocamento forçado e, sem muita certeza, que de lá vinha a Shakira.

Como se tamanha ignorância não fosse suficiente, um dos primeiros “contatos” que tive com o país me deixou ainda mais perdido. Foi por meio de um longo documentário que uma colega do Departamento de Antropologia, colombiana, me emprestou. Esse documentário conta a história dos últimos 25 anos daquele país. Começa com algumas cenas da orgulhosa reação dos colombianos à notícia de que Gabriel Garcia Marquez havia ganhado o Prêmio Nobel. Essa primeira cena dura pouco menos que quatro minutos, e depois dela vem a voz, em off, do narrador, anunciando que apesar daquela alegria, o país não estava propriamente imerso no realismo mágico do escritor. Daí, segue-se quatro horas de todo tipo de desgraça: conflito armado, desastres naturais, seqüestros, assassinatos, narcotráfico, atentados.

Ao final, além dos sentimentos de angústia e de descrença nos homens, me senti completamente confuso a respeito do conflito que provocava os deslocamentos forçados que eu me propunha a estudar. Não era uma guerra no seu aspecto clássico, com dois lados

---

<sup>1</sup> Este “prefácio” é, na verdade, o texto lido na apresentação desta dissertação na data de sua defesa, e que foi incorporado ao trabalho por sugestão do professor Cristhian Téofilo da Silva, membro da banca avaliadora.

antagônicos, mas um campo com múltiplos grupos e atores que ora se opunham uns aos outros, ora pareciam se misturar.

Parafrazeando Tom Jobim (e, de certa maneira, também Roberto DaMatta), descobri que a Colômbia “não é para principiantes”. E, no fundo, o que realmente me ocupou durante a feitura dessa dissertação, mais do que o fenômeno do deslocamento forçado, foi o esforço por entender minimamente o que se passa naquele país.

Acho que isso acabou ficando muito claro no trabalho, onde a idéia de Estado-Nação acabou ganhando mais destaque que o deslocamento forçado em si. Apesar disso, foi importante não ter deixado de lado o tema escolhido. Se, como disse o professor Cristhian em uma das aulas desse curso, hoje já não é aceitável um trabalho que pretenda dar conta da totalidade de um povo, com um título do tipo “Os Nuers”, por exemplo, o deslocamento forçado me serviu como marco de perspectiva. Tentando saber sobre o fenômeno, fui aos poucos sabendo mais sobre o país.

Mas o processo parecia funcionar como a canção de Tom Zé, que diz “tô te esclarecendo pra te confundir”. Se, por um lado, havia o prazer da aquisição de conhecimento, por meio dos livros de história, de antropologia e de literatura, além da música, do cinema e das artes plásticas, por outro lado houve, até o último momento, a angústia de não chegar ao todo. Essa angústia se apresentava principalmente quando eu tentava sintetizar toda aquela informação num texto explicativo.

Era como montar um quebra-cabeças. Havia prazer cada vez que eu conseguia encaixar duas peças, mas também a angústia de não conseguir visualizar a imagem completa. Não era só a guerra que era confusa. O país também é complexo. Existe a região andina, a costa pacífica, a costa caribenha, a região amazônica, as populações negras, as populações indígenas (e aqui abro parênteses para comentar que continua me causando estranhamento a maneira como todos os livros que consultei, inclusive os de antropologia, descrevem o processo de colonização do território, como se quase tudo aquilo fosse terra vazia).

Nesse sentido, as duas saídas de campo que fiz foram muito úteis. Por serem demasiado curtas, eu não pude aproveitá-las para fazer uma etnografia propriamente dita, mas elas ao menos serviram para dar caras, cheiros e sabores a alguns desses elementos. Voltando à metáfora do quebra-cabeça, foram essas saídas de campo que mostraram as

cores das peças que consegui juntar. Conversando, por exemplo, com Angela ou com Eduardo, alguns de meus interlocutores, eu ia separando algumas peças, verificando, pelas cores, quais pertenciam a uma mesma parte da imagem.

Mas, como ia dizendo, a empreitada era muito grande. E toda essa demora, que quase me fez perder este mestrado, ainda não poderia ser suficiente. Curiosamente, o remate veio de uma questão bastante pessoal. Me intrigava o fato de eu não enxergar nenhuma relação temática entre essa dissertação e a monografia que fiz na graduação. Isso me provocava um certo incômodo porque eu sentia falta de uma unidade que me permitisse ver os dois trabalhos como um pequeno “conjunto da obra”.

Na graduação, escolhi escrever minha monografia sobre o envolvimento de artistas com temas políticos e sociais. Meu “objeto” de estudo foi a banda F.U.R.T.O., do músico Marcelo Yuka, que foi vítima da violência urbana quando ainda era baterista d’O Rappa, tendo ficado paraplégico após ser baleado em um assalto. Minha pesquisa de campo para aquele trabalho coincidiu com o período do referendo sobre o desarmamento, e os músicos do F.U.R.T.O. estavam fazendo parte de um pequeno grupo da sociedade civil empenhado na campanha pelo Sim (ou seja, pela proibição do comércio de armas e munições).

O título da monografia, “Só os encontros vão salvar”, era um verso de uma das músicas do F.U.R.T.O., chamada “Cidades”. O verso e a conclusão da monografia, apontavam para uma idéia de convivência como solução para o antagonismo das relações sociais urbanas.

Percebi a ligação entre os dois trabalhos, e o remate que eu buscava para este que hoje apresento, ao reler o “Ensaio sobre a dádiva”, de Mauss, em que ele fala das relações sociais como produto de um sistema de trocas que não é exatamente financeiro, onde o que se troca “não são exclusivamente bens e riquezas, bens móveis e imóveis, coisas úteis economicamente. São, antes de tudo, amabilidades, banquetes, ritos, serviços militares, mulheres, crianças, danças, festas, feiras, dos quais o mercado é apenas um dos momentos, e nos quais a circulação de riquezas não é senão um dos termos de um contrato bem mais geral e bem mais permanente” (Mauss, [1925] 2003, p. 191).

Aí estava, de novo, a questão da convivência, das trocas de vivências em conjunto, como produtoras da sociedade. Os dois trabalhos se encontravam. Mas, mais importante que isso, passei a enxergar o conjunto de normas e jurisprudências que eu estava utilizando

para entender o fenômeno do deslocamento forçado como uma proposta, feita pelo Estado colombiano, de uma troca viabilizadora da convivência social.

De acordo com essa proposta, expressa nos documentos jurídicos que foram analisados, o Estado colombiano oferece à população deslocada as condições de uma vida digna, como o acesso à moradia, à saúde, à educação, à segurança e ao trabalho. Em troca, o Estado pede que essa população volte a ser produtiva, deixando de ser um problema e passando a ser parte contribuinte da produção de riquezas do Estado.

Mas, como alerta Mauss, na dádiva, a espera pela retribuição nunca é explicitada, e a oferta é sempre aparentemente voluntária. Por isso, essa contraparte esperada pelo Estado colombiano quase não aparece no sentido de um dever, mas sim no sentido de um resultado natural das garantias que ele oferece.

Se essa troca de fato se efetivasse e resultasse na convivência da população, estaria resolvido o problema que é colocado pela antropóloga colombiana María Victoria Uribe Alarcón e que utilizo como ponto de partida do meu trabalho: o desencontro entre o Estado e a Nação, a ausência de uma ligação entre essas duas partes por um problema de fragmentação do elemento Nação.

Creio que essa perspectiva, do marco jurídico como um contrato de trocas de direitos e deveres, que viabiliza a convivência, (re)formando a sociedade, vale não só para a Colômbia, mas para qualquer Estado-Nação atual. Se, por um lado, isso me provoca a insegurança de afinal não estar dizendo nada de novo, depois de tantas voltas, por outro lado me provoca o sentimento de aproximação da Colômbia a uma suposta normalidade dos Estados-Nação, anulando assim a falta de esperança com a qual aquele documentário do início da pesquisa havia me deixado.

## Introdução

Nubia e seus irmãos foram criados pela mãe no planalto de *San Juan*, uma região de savana. Seu pai trabalhava com gado, longe dali, e só de vez em quando aparecia, deixava algum dinheiro e partia, de modo que Nubia cresceu tendo-o quase como um estranho. A mãe de Nubia, não querendo o mesmo destino aos filhos, buscou adquirir um pedaço de terra, que cercou, ocupou com um barraco e foi, aos poucos, desmatando e plantando café. Passaram, assim, a viver da colheita.

A prosperidade, no entanto, atraiu a presença de bandidos. Uma família da região, assassinos reconhecidos desde o tempo de *La Violencia*, que assaltavam e roubavam o próprio café, ou o dinheiro da venda dele. Os bandidos, por sua vez, atraíram os guerrilheiros, que mataram os primeiros até os roubos acabarem. E os camponeses, agradecidos, ficaram sob o comando da guerrilha.

Nubia conheceu os guerrilheiros ainda pequena, antes de conhecer a polícia. A relação que eles mantinham com os camponeses locais era amistosa. Frequentavam as casas, eram educados, ensinavam as crianças a ler, a escrever e a cantar músicas revolucionárias.

A mãe de Nubia ganhou fama de trabalhadora por ter construído seu sítio – que abastecia todo o povoado - sem a ajuda de nenhum homem. Era conhecida e respeitada por todos, e chegou a ser nomeada conselheira de *San Juan*. Depois, quando a guerrilha fez planos de passar para a legalidade, por meio do partido político *Unión Patriótica*, foi nomeada presidente do partido. Mas a política tomava o tempo dedicado ao sítio, e à medida que sua fama crescia, seus negócios desandavam. Muitos já não lhe pagavam pelas mercadorias que recebiam, e foram justamente aqueles que tinham dívidas com ela os que denunciaram aos paramilitares como abastecedora da guerrilha. Num dia em que saiu para comprar grãos e pagar contas, voltou a notícia de que a tinham matado.

Nubia tinha, então, 14 anos. Ao receberem a notícia, ela e seus irmãos saíram imediatamente à procura da mãe. Mas só encontraram sangue ao lado do rio<sup>2</sup>. Três dias depois, a corrente do rio devolveu o corpo, que então foi enterrado. Um ano após o enterro,

---

<sup>2</sup> Em seu trabalho intitulado “Rio abajo”, em que objetos que pertenceram às vítimas do conflito armado são apresentados flutuando na água, a fotógrafa Erika Diettes afirma que “los ríos de Colombia son los cementerio más grande del mundo”.

um dos irmãos de Nubia foi morto numa emboscada quando levava uma colheita de café para ser vendida. À pessoa que lhe prestou socorro ainda conseguiu contar que reconheceu os assassinos. O mesmo grupo de paramilitares que havia matado sua mãe.

Quando o pai de Nubia apareceu para o enterro do filho, ela já nem o reconhecia. Ele cuidou de vender o que ainda tinham e levou Nubia para viver com ele em *San José de Fragua*. Deixaram o sítio abandonado. Os irmãos de Nubia, já homens feitos, tomaram outros rumos, e nunca mais se viram. Quase um ano depois de terem partido, souberam que, poucos dias antes de saírem, a guerrilha ainda passou pela região e deixou quinze paramilitares mortos.

O pequeno povoado de *San José de Fragua* foi fundado ao lado de um rio cuja correnteza violenta freqüentemente obrigava os carregadores de madeira e de milho a parar por ali e esperar por alguns dias, até que o rio voltasse a se mostrar navegável. Primeiro surgiram algumas vendas, depois algumas pousadas, casas, uma escola e um templo evangélico. O pai de Nubia recebeu de uma senhora um plantio de coca, para que cultivasse e vendesse de volta para ela, ao preço que ela estipulasse. Desse negócio restava uma margem, que o permitia continuar trabalhando e que o possibilitou adquirir um terreno descampado. Nubia, por sua vez, prestava pequenos serviços às freiras, em especial o de lavar roupas.

Dois anos depois, acostumado a cuidar de animais, o pai de Nubia se aborreceu da agricultura e comprou duas mulas, com as quais começou a transportar materiais pelas montanhas. Mas devido a um acidente em uma dessas andanças, teve sua perna inutilizada e precisou conformar-se a uma vida sedentária. Acabou aprendendo a reparar botas de plástico, muito utilizadas naquela região, e tornou-se o sapateiro do povoado.

Em *San José de Fragua*, Nubia se apaixonou por Elver, que tinha sido professor, mas depois tornou-se motorista porque o governo não lhe pagava e porque as crianças, ocupadas com a colheita de coca, não iam às aulas.

O povoado era governado pela guerrilha, e a única reclamação que se ouvia era a das mães, a respeito do recrutamento de seus filhos. Ainda assim, havia aqueles jovens a quem a militância na guerrilha servia para dar-lhes juízo. Muitas garotas viam a militância como uma alternativa ao trabalho de casa e como um espaço de liberdade para se relacionarem com um ou outro guerrilheiro, conforme suas vontades. Mas eram obrigadas a

tomar anticoncepcionais, pois com uma criança na barriga não poderiam fazer a guerra. E, quando por falta de costume, falhavam na disciplina do comprimido e engravidavam, deveriam sair, parir, deixar o bebê com alguma parente e voltar para a guerrilha. Caso contrário, eram consideradas desertoras.

Nubia e seu pai montaram uma pequena venda, que era freqüentada pelos guerrilheiros. Uma noite, passaram por ali dois desertores, que não queriam seguir naquela vida e que, não tendo permissão para sair, estavam fugindo. Pediram o favor de nada dizerem e, como não tinham dinheiro, Nubia e o pai lhes deram pão e refrigerante. Algum tempo depois, os dois reapareceram, guiando uma tropa do governo. Provavelmente haviam sido pegos e tiveram suas vidas poupadas a troco de entregarem os guerrilheiros. A tropa chegou ao povoado, fez o reconhecimento do local e foi embora.

Passou-se um tempo de calma, durante o qual os guerrilheiros reuniram a comunidade para dar orientações quanto à chegada de paramilitares. Como quase todo o povoado havia colaborado de alguma maneira com os guerrilheiros – que, afinal, organizavam as atividades do lugar –, o sentimento de medo era generalizado. Alguns fugiram. Os que não tinham como sair, nem para onde ir, ficaram.

Quando os paramilitares chegaram, vieram guiados pelos mesmos dois desertores que haviam guiado o exército, além de uma terceira pessoa encapuzada. Com um megafone, convocaram uma reunião na praça, e os que não compareceram foram buscados em casa. O encapuzado era quem decidia o destino de cada um. O pai de Nubia foi morto, acusado de ser o sapateiro da guerrilha. O dono da drogaria também, pela venda de anticoncepcionais às guerrilheiras. A maioria não foi morta ali no povoado, mas colocada num caminhão. Iam sendo destroçados por uma motosserra e deixados pelo caminho, formando um trajeto que era marcado por cadáveres. O exército só apareceu quando esses corpos já tinham sido todos enterrados.

Elver fugiu com Nubia para *Belén*, *Florencia* e, depois, *Tuluá*. Neste último lugar, se apresentaram à *Red de Solidariedad*, que era a instituição governamental responsável pelo atendimento da população deslocada pela violência. Para receber ajuda, tinham que preencher vários papéis e apresentar recomendações de alguém conhecido, atestando que fossem pessoas “de conduta irrepreensível”, conforme frisou o funcionário. Como não conheciam ninguém naquele povoado, foram ao encontro de uma prima de Elver, que

contou haver por ali um padre e um político do Partido Liberal que vendiam recomendações assinadas. Com eles, conseguiram as duas cartas de recomendação. Mas no acampamento montado pela Prefeitura para a população deslocada, corriam os rumores de que os paramilitares estavam a caminho para terminar o serviço iniciado nas veredas. Então Rubia e Elver fugiram para *Puerto Rico*, onde Rubia tinha parentes.

Ali voltaram a construir uma vida. Adquiriram uma pequena casa e um rebanho de gado. Elver conseguiu trabalho como professor, Rubia teve um filho e já estava à espera do segundo. A atividade em torno da coca era intensa, mas o casal optou por não se envolver nessas atividades. Uma noite, porém, quando a iluminação do povoado já tinha sido desligada, a guerrilha apareceu e ordenou, a gritos, que todos saíssem de suas casas e se dirigissem ao cemitério, pois o povoado estava sendo tomado. Os camponeses buscaram proteção entre as tumbas, de onde escutaram o barulho de todo tipo de armamento. Escutaram também a guerrilha desembarcar mais e mais tropas, de lanchas e de caminhões. Quando os aviões do exército começaram a sobrevoar o local, a situação piorou. Além dos tiros, ouviam-se as bombas que eram lançadas do alto.

Ao clarear o dia, a situação se acalmou. Aos poucos, as pessoas foram saindo do cemitério e verificando os destroços. Organizaram uma forma de se alimentarem, mas quando começaram a comer o tiroteio recomeçou. Ao todo, foram sessenta horas de confronto, até que o Exército conseguiu expulsar os guerrilheiros. Mas a tropa do governo não ficou por ali mais do que uma semana, e quando se foi, a guerrilha voltou. Reuniram a população em meio às ruínas e alertaram que os paramilitares estavam a caminho. Os que ficassem teriam que se entender com eles, os que quisessem ir embora deveriam partir logo, e os que quisessem proteção deveriam pegar em armas e se juntar à guerrilha.

A maioria, incluindo aí Rubia e Elver, fugiu para *Villavicencio*, onde mais de 3.500 famílias, que somavam cerca de 20 mil pessoas, formaram uma invasão num bairro chamado *La Reliquia*. Elver mais uma vez conseguiu emprego como professor. O prefeito prometeu regularizar os lotes, mas os proprietários da terra reclamaram e ameaçaram os invasores. A briga entre os proprietários e o prefeito foi grande. E num dia em que Rubia voltou a *Puerto Rico* para tentar reaver o dinheiro do gado, os paramilitares apareceram na invasão. Elver foi morto com cinco tiros. Quando Rubia chegou, a autópsia já tinha sido emitida. Não teve coragem de voltar para casa. Sem ter aonde ir, ficou à mercê do destino, que a levou para ter o segundo filho em *Bogotá*.

\*\*\*

O continente americano guarda hoje a maior população daquilo que as Nações Unidas chama de “deslocados internos”, pessoas em situação muito parecida àquela, mais conhecida, dos refugiados. O que difere essas duas categorias, na classificação feita pelos organismos internacionais, é o fato dos deslocados internos não terem cruzado uma fronteira internacional e estarem, ao menos legalmente, sob a proteção de seu próprio Estado.

No final de 2009, o continente apresentava 3,3 milhões de deslocados internos sob a proteção da Agência da ONU para Refugiados, todos na Colômbia<sup>3</sup>. O fenômeno é um dos efeitos de um constante estado de conflito existente naquele país desde o início de sua história. No decorrer do tempo, a forma e a dinâmica desse conflito mudou, assim como mudaram os grupos envolvidos, mas o efeito do deslocamento forçado de pessoas seguiu sempre aumentando. Por isso, os relatos de fuga fazem parte, não só da história de vida de milhões de colombianos, mas da história do próprio país.

A história de Nubia, resumida acima, é contada em uma das crônicas de Alfredo Molano (2001), um sociólogo colombiano que no início dos anos 1980, após ouvir o relato de uma anciã que havia passado a vida numa fuga constante, trocou os escritos acadêmicos pelas crônicas baseadas nas histórias que colhia pelo país. Sobre aquele depoimento, ele conta que

su relato era tan apasionante, que los tratados de sociología y los libros de historia patria dejaron de tener el sentido que antes tenían para mí. Entendí que el camino para comprender no era estudiar a la gente, sino escucharla.

---

<sup>3</sup> Os números tabulados a respeito das populações que se encontram sob os cuidados da ACNUR estão disponíveis em <<http://www.unhcr.org/globaltrends/2009-Global-Tends-annex.zip>> Acesso em: 04 jan. 2011

(Molano, 2001, p. 14)

Este trabalho toma o caminho abandonado por Molano. Não só por tratar-se de um trabalho acadêmico, mas também por abordar o tema voltando-se, não exatamente às vítimas da violência, e sim ao Estado-Nação colombiano.

O termo ‘Estado-Nação’ apresenta a junção de dois elementos que possuem significados próprios e, no entanto, são interdependentes. São “dois modos complementares de orientação ao mundo” (Peirano, 2006, p. 136): um, relativo ao Estado como estrutura e formado pelas noções de racionalidade e burocracia; e outro, relativo à nação como identidade, formado pelas noções de solidariedade e participação. Daí Mariza Peirano afirmar que “o Estado-nação moderno mereceria, então, mais que um hífen a ligar as duas partes; essa formação é um [Estado+nação]” (idem).

Sobre essa questão, a antropóloga María Victoria Uribe Alarcón afirma que

En Colombia, el problema de la cohesión interna del territorio surgió desde los inicios de la República como un problema de la nación. En efecto, a lo largo de su accidentada historia Colombia no ha logrado incorporar su espacio territorial a una idea de nación y el Estado ha sido incapaz de romper las profundas desigualdades sociales existentes para ser reconocido por el conjunto de la población. La idea de nación que prevaleció desde la Independencia, se fue construyendo a partir de los intereses centralistas de las elites bipartidistas que despreciaron e ignoraron gran parte de los componentes culturales, múltiples y diversos, presentes a lo largo y ancho del vasto territorio nacional. Como en otros regímenes democráticos, en Colombia el vínculo entre nación y Estado lo garantizaron los dos partidos políticos tradicionales, los cuales sirvieron de puente entre las instituciones y esa comunidad de afectos llamada nación. Sin embargo, dichas articulaciones siempre estuvieron impregnadas de violencia.

(Alarcón, 2004, p. 26)

O deslocamento forçado de populações, produto dos conflitos armados que sempre estiveram presentes na história da Colômbia, parece um bom exemplo desse “problema da nação”, tendo em vista o constante sentimento de despertencimento que acompanha o exilado. Como afirma Edward Said, “o exílio tem origem na velha prática do banimento . Uma vez banido, o exilado leva uma vida anômala e infeliz, com o estigma de ser um forasteiro” (Said, 2003, p. 54).

Este trabalho busca analisar esse “problema da nação” colombiana a partir do fenômeno do deslocamento de populações, e por meio das normas e jurisprudências produzidas pelo Estado colombiano. O primeiro capítulo procura apresentar um resumo histórico dos conflitos que produziram os deslocamentos na Colômbia. Tais conflitos estão divididos aqui em dois grandes momentos: o antagonismo entre Liberais e Conservadores,

que marcou grande parte dos primeiros cem anos da República, e o conflito entre Estado, guerrilhas e paramilitares, cuja dinâmica agravou-se com o crescimento do narcotráfico.

O segundo capítulo apresentará uma discussão mais detalhada das idéias de Estado e de Nação a partir das teorias de Max Weber e Marcel Mauss, respectivamente. Explicará também a metodologia aqui utilizada, de análise do Estado-Nação colombiano por meio de documentos jurídicos. O processo de elaboração envolveu, entre outras coisas, duas saídas de campo que tiveram como objetivo a compreensão do contexto histórico do fenômeno que estava para ser analisado e a coleta de material. Assim, no final do ano de 2008, a convite da cientista social Gloria Elena Naranjo Giraldo, da *Universidad de Antioquia*, tive a oportunidade de acompanhar em Bogotá uma reunião da *Red Nacional de Investigadores sobre Desplazamiento Interno Forzado* (REDIF). Nesse evento, recebi um exemplar de um compêndio, em três volumes, de normas e jurisprudências de atenção ao deslocamento forçado na Colômbia.

O compêndio foi publicado pela *Defensoria del Pueblo* no ano de 2007, com o apoio técnico e financeiro do escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) na Colômbia, em decorrência da campanha “2007, año de los derechos de las personas desplazadas”, que comemorava os dez anos da *Ley 387 de 1997*, primeiro instrumento normativo de política pública para as populações deslocadas pela violência na Colômbia.

Agni Castro Pita, um representante adjunto do ACNUR, ao comentar a chegada dessa agência ao país, menciona:

En Colombia nos encontramos con un marco jurídico progresista y desarrollado, que en muchas ocasiones es punto de referencia para Acnur frente a otras experiencias de desplazamiento interno, por lo que tratamos de difundirlo y explicarlo en otros contextos.

(Pita, 2006, p. 16)

A importância que a sociedade colombiana e os organismos internacionais dão a esse marco jurídico motivou a escolha da utilização de normas e jurisprudências como meio para se compreender o deslocamento forçado na Colômbia. Por isso foram selecionados nesse compêndio três documentos, um de cada Poder do Estado colombiano. Do Poder Executivo, o *Documento CONPES N° 2804 de 1995*. Do Legislativo, a *Ley 387 de 1997*. E do Judiciário, a *Sentencia T-025 de 2004*. O critério de escolha foi a importância dessas normas na história do desenvolvimento do corpo normativo sobre o deslocamento forçado

na Colômbia. Importância essa que, deverá ficar explicitada na contextualização que será apresentada de cada uma.

O terceiro capítulo apresenta, finalmente, a análise dos documentos apontados acima, buscando explicitar as representações sociais que eles carregam a respeito do fenômeno do deslocamento forçado. A conclusão do trabalho apresenta algumas considerações sobre a idéia de um “problema de nação” e sugere uma interpretação a esse problema.

É importante esclarecer que os documentos escolhidos representam um momento inicial da formação do marco jurídico colombiano sobre o tema do deslocamento forçado. Trata-se de uma escolha de recorte temporal. Momentos posteriores, como o processo, ainda em andamento, conhecido como *Justicia y Paz* – que tem origem na *Ley 975 de 2005* e busca a reincorporação à sociedade daqueles membros de grupos armados ilegais que optem por se desmobilizarem e que contribuam com a reconciliação nacional – deverão ser estudados em trabalhos à parte, visto que apresentam suas próprias complexidades. O leitor perceberá, no entanto, que apesar dessa limitação temporal, as conclusões alcançadas com este trabalho são válidas não só para o momento analisado, mas também para toda a história que o antecede e que o sucede.

Como pode ser notado, este trabalho lança mão de um tema comum às Relações Internacionais, o deslocamento de populações provocado pela violência, para refletir sobre um tema caro a todas as Ciências Sociais, o Estado-Nação. Espera-se que essa interdisciplinaridade tenha enriquecido o resultado.

## Capítulo 1

### Breve relato de um conjunto de conflitos

A intrincada história do conflito colombiano – ou dos conflitos colombianos, como seria mais correto afirmar – se confunde com a própria história de formação do Estado-Nação. O Estado colombiano surge em 1831, a partir do desmembramento da Grã-Colômbia, república idealizada por Simon Bolívar que integrava os povos da América espanhola numa luta comum pela independência e que abrangia basicamente o território dos países hoje conhecidos como Colômbia, Venezuela, Equador e Panamá. O nome República da Colômbia, no entanto, só é adotado em 1886, após uma série de eventos e conflitos políticos.

Já desde o seu início, a República da Colômbia apresentou uma característica marcante de sua história recente: a divisão política entre Conservadores – herdeiros do regime colonial e defensores de princípios transcendentes onde o político e o religioso se fundem – e Liberais – defensores de reformas gerais, da vontade popular e da eliminação de monopólios.

Estos dos grupos implementaron visiones divergentes respecto al papel de la Iglesia Católica en la vida política y a la naturaleza del Estado, que para los conservadores debería ser centralista, y federal para los liberales.

(Alarcón, 2007, p. 62)

O antagonismo entre os dois partidos era manifestado quase sempre de forma violenta. Vale destacar como exemplo, dada sua relevância histórica, o conflito ocorrido entre os dois grupos pela disputa de poder, pouco mais de uma década após o surgimento da República, e que ficou conhecido como a Guerra dos Mil Dias. Ao seu fim, a Colômbia encontrou-se completamente devastada e o Panamá, que até então era um departamento da Colômbia, se separou, formando uma República à parte.

O Partido Conservador ocupou o poder de 1886 a 1930, quando o Partido Liberal finalmente é eleito. Nas eleições de 1946, no entanto, o Partido Liberal se divide entre dois candidatos e o Partido Conservador consegue, então, voltar à Presidência. Assim, para as eleições seguintes, o Partido Liberal se organiza em torno de um candidato único, Jorge Eliécer Gaitan, que alcançou popularidade suficiente para garantir uma vitória nas eleições de 1950.

No entanto, em 1948, Eliécer Gaitan é assassinado em Bogotá, em público e em plena luz do dia, o que gerou uma insurreição de vastas proporções por parte dos liberais e uma violenta repressão por parte dos Conservadores, que estavam então no poder. O conflito extrapolou Bogotá e espalhou-se por todo o país, mas ficou conhecida como *Bogotazo* e foi o primeiro grande episódio do período histórico conhecido como *La Violencia*, que durou até 1960. Fazendo jus ao nome que recebeu, esse período deixou um saldo

de doscientos mil muertos, innumerables desplazamientos de población y, sobre todo, atrocidades comparables a las de la Guerra Civil Española.

(Pécaut, 2008, p. 29)

Mais do que um fato específico, *La Violencia* foi, na verdade, uma soma de acontecimentos dispersos em espaços de variadas proporções. Assim, não é um período que se possa narrar facilmente como história geral, pois as experiências individuais ou micro-coletivas só se inserem parcialmente numa macro-história. Por esse motivo, as memórias a respeito do período, além de evocarem múltiplas atrocidades, representam um fenômeno com uma história pouco definida, com início e fim convencionalmente marcados, mas cujo miolo, à semelhança da Revolução Mexicana, representa um conjunto de pequenos episódios.

Em que pese a dificuldade em se relatar o período de maneira global, é importante destacar de que maneira o antagonismo que desembocou em *La Violencia* se refletia na população rural colombiana, distante dos centros políticos. A esse respeito, María Victoria Uribe Alarcón (2004) e Daniel Pécaut (2008) nos contam que as duas forças políticas tradicionais se apresentavam menos como partidos do que como subculturas da vida cotidiana, fundadas sobre memórias locais e familiares com raízes nas guerras civis do século XIX. O exercício de um cargo público, a participação em alguma das guerras civis, o voto eleitoral e a prática de favores pessoais eram alguns dos fatos concretos que aproximavam as memórias e afetos nessas comunidades imaginadas.

Estas dos subculturas se transmitieron de una generación a otra. Estuvieron en el origen de redes más o menos jerarquizadas de clientelas que encuadraban a la totalidad de la población, o casi toda. La idea de ciudadanía, entendida como la pertenencia a una misma comunidad política, no pudo por lo tanto consolidarse. Fue remplazada por la de filiación. La idea misma de unidad nacional era muy incierta: estaba condenada a no ser más que una abstracción en tanto prevaleciera la lealtad hacia la red partidista.

(Pécaut, 2008, p. 18)

A essas comunidades rurais os discursos de Eliécer Gaitán e do presidente Laureano Gómez chegavam por meio do rádio, que era então o meio de comunicação de massa. Ambos os líderes aludiam ao antagonismo social radical como algo natural à sociedade, como a oposição amigo/inimigo.

Eram mundos paralelos, que mantinham sua polaridade devido à existência de uma série de estereótipos, construídos a partir de rumores que circulavam entre os camponeses e de relatos que eram passados de pai para filho. Como afirma Alarcón (2004, p. 58), “*se nacía liberal o se nacía conservador*”. Paradoxalmente, o inimigo era ao mesmo tempo um estranho e um conhecido, alguém que vivia muito próximo mas de quem se estava irremediavelmente separado.

Allí donde imperaban el analfabetismo y el aislamiento social, la cultura política no estaba cimentada sobre la base de creencias comunes sino de prácticas performativas estereotipadas. Los símbolos tenían una fuerza notable, al igual que ciertas palabras que eran proferidas en ocasiones especiales por liberales y conservadores. A juzgar por los datos consignados en los expedientes judiciales de la época, los miembros de las dos colectividades políticas no distinguían entre las palabras y los hechos. Estaban atrapados por un lenguaje de confrontación cimentado en códigos como la venganza y la defensa del honor. Ciertos gritos como los ‘vivas’ y los ‘abajos’ se pronunciaban bajo los efectos del alcohol, en espacios específicos como bares y cantinas donde, en medio de múltiples tensiones, socializaban los miembros de las dos colectividades. Los mismos gritos también eran proferidos antes y después de las incursiones violentas y en corrillo, durante los días de votación. Al proferir estas frases, los miembros de ambas colectividades políticas estaban afirmando con el ‘viva’ y negando con el ‘abajo’. Eran gritos que materializaban la identificación del sujeto con su partido político, estableciendo un vínculo significativo entre la palabra, quien la profería y el partido al que se pertenecía. (...) La utilización de los ‘vivas’ y los ‘abajos’ transformaba el contexto en que se pronunciaban en un campo de batalla. Gritar ‘viva el partido liberal’ entre liberales producía euforia y reafirmaba la identidad partidista, mientras que gritarlo entre conservadores producía disputas, amenazas y posiblemente muertes.

(Alarcón, 2004, p. 60)

Tanto uns quanto outros eram católicos que freqüentavam os mesmos espaços de sociabilidade e pertenciam a um mesmo estrato social. Mas os símbolos do catolicismo eram especialmente identificados aos conservadores, de modo que durante as matanças os conservadores brandiam as imagens da Virgem e do Cristo, enquanto os liberais, em vingança, destruíam diversos símbolos religiosos ou encenevavam sacrilégios nos corpos das vítimas, deixando-os em forma de cruz, por exemplo.

A chamada *La Violencia* termina, ao menos formalmente, graças a um acordo de alternância do poder, feito entre os dois partidos. A chamada *Frente Nacional*, resultante desse acordo

instaura la rotación de la presidencia, una representación igualitaria de los dos partidos ante el Congreso, la repartición de los puestos gubernamentales y la distribución paritaria de todos los empleos públicos, desde los más prestigiosos hasta los más humildes. Parece una empresa imposible.

Prevista para durar dieciséis años, en realidad se conservará con pequeños ajustes durante casi treinta, convirtiéndose en la piedra angular de la estabilidad institucional.

(Pécaut, 2008, p. 34)

Mas se a *Frente Nacional* consegue, por um lado, apaziguar o conflito entre Liberais e Conservadores, por outro, ela gera um bipartidarismo burocratizado e excludente, que cancela a oposição democrática e que continua se reproduzindo pelas décadas seguintes graças ao clientelismo enraizado na sociedade colombiana. Por esse motivo, a *Frente Nacional* também está diretamente ligada a um importante fator do conflito atual, o surgimento das FARC e de outros grupos guerrilheiros.

Aunque es indudable que el pacto propició un clima de convivencia entre las elites de ambos partidos, también tuvo un efecto perverso al generar las condiciones para una nueva confrontación que ya no sería burocrática y por el control del aparato estatal, como venía siéndolo desde las guerras civiles del siglo XIX, sino revolucionaria y por el cambio del sistema. Las guerrillas comunistas aparecieron en ese contexto como vehículo de expresión de los reclamos de sectores campesinos que quedaron excluidos del acuerdo bipartidarista. El Frente Nacional consolidará la vocación hegemónica del sistema político a partir de la institucionalización del monopolio ejercido por los partidos tradicionales, con el consecuente cerramiento de oportunidades políticas para terceros partidos y organizaciones políticas que implicaran competencia.

(Alarcón, 2007, p. 84)

No final do século XIX e início do século XX, grande parte do território colombiano estava constituído de terras baldias, com exceção de algumas regiões dos Andes, onde grandes fazendas eram estabelecidas junto a um campesinato pobre, e do litoral caribenho. Essa ocupação do território é um processo ainda distante de seu fim, que ainda se encontra em andamento em áreas pouco habitadas, como as extensas planícies amazônicas.

Contrariamente a otros países latinoamericanos, cuyas capitales, a menudo puertos, siempre han concentrado gran parte de la población y de las actividades, Bogotá sólo se convirtió en el polo verdaderamente dominante durante las últimas décadas. Otros polos urbanos, como Medellín, Cali y Barranquilla, han desempeñado un papel importante. Todo un conjunto de pueblos secundarios, de cien a doscientos mil habitantes, se les sumó posteriormente. Es decir que Colombia no contó durante mucho tiempo con una metrópoli nacional en condiciones de imponerse fácilmente sobre los centros regionales. Ello subraya, sobre todo, la considerable fragmentación del territorio. (...) Zonas tan importantes en la actualidad como el Urabá (litoral de Antioquia sobre el Atlántico) o el Magdalena medio sólo empezaron a ser masivamente pobladas a partir de 1960. Sólo a partir de 1980 las regiones amazónicas han empezado a ser ocupadas. El oriente del país aún subsisten inmensas regiones con muy baja densidad de población.

(Pécaut, 2008, p. 17)

Além disso, a colonização desses territórios ocorre, na grande maioria das vezes, não por iniciativa do Estado e sim por iniciativa privada. Sendo que muitas dessas populações de colonos foram, ao longo da história, deixadas à própria sorte, havendo pouca

ou nenhuma presença estatal nessas regiões. A própria regularização da propriedade das terras ocupadas era feita de forma muito precária e freqüentemente tardia.

Uma minoria desses colonos, aproveitando-se de sua influência sobre as autoridades regionais ou nacionais, conseguia registrar a posse de grandes terrenos. Mas muitas dessas terras registradas por eles não se encontravam desocupadas. No entanto, os primeiros que ali se estabeleceram não tinham títulos de propriedade, ou não tinham condições de fazer valer os títulos que possuíam, e assim era comum a prática de desalojá-los.

Desde o final do século XIX, vários governos adotaram políticas favoráveis aos interesses dos colonos camponeses. Mas essas medidas tiveram efeitos práticos quase nulos, já que os funcionários locais, em aliança com os colonos latifundiários convertiam a legislação em letra morta. O poder de decisão não residia nas declarações emanadas do governo central, e sim na rede de clientelas políticas que constituía o tecido social das localidades.

Essas tomadas de terras acabavam por produzir um círculo vicioso, já que os camponeses iam para as zonas de fronteira agrícola pelo desejo de conquistarem uma independência econômica que lhes permitisse alimentar suas famílias, controlar os processos de produção e conseguir algum excedente econômico, enquanto os colonos latifundiários buscavam ampliar suas fronteiras agrícolas por meio da apropriação das terras abertas pelos primeiros, expulsando-os e obrigando-os a buscar novas terras. Assim, os camponeses seguiam civilizando terras agrestes em busca de uma independência que era sempre efêmera.

A partir do início da década de 1950 – motivadas pelas ofensas morais e pelo sentimento de injustiça social, e precedidas por aquelas que se submeteram ao tortuoso processo das batalhas burocráticas pela posse da terra e foram reprimidas pelos latifundiários e pelas forças militares – várias famílias camponesas liberais e comunistas<sup>4</sup> se declararam contrárias ao regime conservador e montaram destacamentos armados para colonizar áreas distantes, induzindo seus habitantes a juntarem-se às suas filas. Por não se dobrarem ao mando dos partidos políticos tradicionais, esses enclaves recebiam dos dirigentes conservadores o nome de *repúblicas independentes*.

---

<sup>4</sup> A história da Colômbia esteve marcada por intensos conflitos agrários desde 1920. O Partido Comunista, criado em 1930, desempenhou um importante papel nesses conflitos, de modo que assentou bases duráveis em parte do campesinato.

Mas as diferenças ideológicas que separavam liberais e comunistas logo foram se aprofundando e em 1953 o governo decretou uma anistia geral para os grupos alçados em armas, à qual aderiram numerosos grupos de guerrilheiros liberais e se abstiveram os comunistas. Esses últimos culpavam os liberais pela ruptura, acusando-os de indisciplina, de um personalismo desmedido na concepção da luta e da intenção de converter o processo insurrecional em negócio. Os liberais, por sua vez, acusaram os comunistas de tentarem impor ao movimento uma orientação com a qual não concordavam, pois rompia a unidade da família ao envolver as mulheres na luta. Além disso, os liberais discordavam de algumas intenções dos comunistas, como a de suplantam as práticas religiosas e a de socializar os bens.

Em 1964, o temor da influência castrista levou os setores mais conservadores da Frente Nacional a solicitar que o Exército retomasse o controle das *repúblicas independientes*. Com o apoio dos Estados Unidos, interessados em respaldar qualquer plano de segurança nacional, a intervenção militar se deu com um número considerável de efetivos e com bombardeios. Anos mais tarde, os sobreviventes voltaram a se reunir, em uma das *repúblicas*, localizada ao sul de Tolima e conhecida como *Marquetalia*. O ataque a *Marquetalia* tornou-se então o acontecimento fundacional da guerrilha intitulada *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia*, as FARC.

Las Fuerzas Armadas colombianas no han sido proclives a los golpes militares como ha sucedido con sus homólogas en países como Brasil, Argentina, Chile Venezuela y Perú, entre otros. Por el contrario, a lo largo de la historia republicana los militares colombianos han demostrado sus lealtades gobiernistas. Durante La Violencia y hasta el establecimiento del Frente Nacional en 1957, las Fuerzas Armadas mantuvieron su adscripción a los dos partidos tradicionales; posteriormente las lealtades bipartidistas fueron progresivamente reemplazada por un anticomunismo que alimentó la Doctrina de Seguridad Nacional. Durante los dos primeros gobiernos del Frente Nacional el Ejército adquirió una autonomía relativa que, sumada a los alcances de la Doctrina de Seguridad Nacional implantada por la Guerra Fría, alentó entre los militares una visión sectaria frente al enemigo interno encarnado en las guerrillas de izquierda.

(Alarcón, 2007, p. 84)

É importante ressaltar que em 1961, o *Partido Comunista Colombiano* adotou em seu IX Congresso a tese da ‘*combinación de todas las formas de lucha*’, que implica no recurso simultâneo à ação política legal e à luta armada. E que nessa mesma década, “*justo después del éxito del movimiento castrista, cuando en toda América Latina resuenan las vanguardias llamando a la toma del poder por las armas*” (Pécaut, 2008, p. 24), três organizações guerrilheiras são criadas na Colômbia, cada uma alinhada a uma diferente

tendência do comunismo: o ELN (Ejército de Liberación Nacional), pró-castrista/guevarista, o EPL (Ejército Popular de Liberación), pró-maoísta, e as FARC, pró-soviéticas. Esta última, no entanto, é a mais duradoura e de maior fama internacional.

As FARC, portanto, são um produto da resistência camponesa, que remonta ao início da década de 1950. Num primeiro momento, sua influência se limita às regiões onde as autodefesas camponesas já existiam, e sua capacidade militar ainda era bastante precária. Seu raio de ação vai lentamente se expandindo ao acompanhar os fluxos de colonização de regiões ainda despovoadas. Às vezes, a guerrilha acompanhava os colonos na penetração dessas regiões. Outras vezes, ela apenas enquadrava os colonos recém-estabelecidos. De todo modo, até o final da década de 1970, as FARC ocupam um lugar marginal nos embates políticos do país.

O início da década seguinte, no entanto, assiste a um crescimento vertiginoso, não só das FARC, cujas frentes de combate se multiplicaram por todo o território, mas também das outras duas guerrilhas nascidas na década de 1960. Além disso, surgiram várias novas organizações guerrilheiras – como o M-19, por exemplo – e a atuação desse conjunto alcançou as áreas urbanas do país. Em contraste com esse crescimento da luta armada, no entanto, estão os baixos resultados alcançados pelos partidos de esquerda nas eleições.

Conviene agregar una razón que atañe directamente al Partido Comunista, a saber: el efecto perverso de la línea de ‘combinación de todas las formas de lucha’ y demás teorizaciones sobre la lucha armada. Esta línea condena a la izquierda política a una debilidad extrema, al marginar a quienes se muestran reticentes frente al recurso a la violencia. La izquierda política, que demostró su importancia en la década del treinta y luego en la época del gaitanismo, pareció restablecerse a principios de los años sesenta. En 1970, la Anapo, coalición de oposición, compite en las urnas contra los partidarios del Frente Nacional, y solamente el fraude impidió que su líder, el veterano general Rojas Pinilla, accediera a la Presidencia. En la medida en que después no se atreve a distanciarse abiertamente de la lucha armada, la izquierda se vuelve marginal.

(Pécaut, 2008, p. 45)

O discurso revolucionário das guerrilhas as identificava com os interesses camponeses, contra os grandes proprietários, as grandes empresas e o Governo. Mas, na prática, seu domínio territorial não trazia grandes mudanças das relações sociais a favor da maioria. As guerrilhas colocaram em prática um plano de inserção nas comunidades rurais que incluía a intervenção nos problemas cotidianos e o controle da delinquência comum por meio de um ágil sistema de justiça aplicado pelos comandantes. Mas também castigaram com a morte os suspeitos de fornecimento de informações às forças públicas e exigiram

contribuições econômicas na forma de impostos. Além disso, recorreram aos seqüestros e às extorsões como meios de captação de recursos.

Muitos grandes proprietários, ameaçados pela insegurança e pela extorsão guerrilheiras, optaram por vender suas terras e transferir seu capital para ramos mais seguros da economia. Os principais compradores dessas terras eram narcotraficantes, que aproveitavam o negócio para lavar, de forma rápida, o dinheiro ilícito que haviam acumulado. Alejandro Posada comenta que essa foi uma das conseqüências menos visíveis, mas de maior impacto estrutural do narcotráfico.

En 1995, una encuesta realizada por el autor con expertos en el mercado de tierras en todo el país, que cubrió el período entre 1980 y 1995, encontró que había compras significativas de predios rurales por narcotraficantes en 409 municipios, que representan el 42% de los municipios del país. En muchas regiones los observadores locales señalan que los narcotraficantes han comprado las mejores tierras. Eso significa que en sus manos está concentrada la definición de las pautas de inversión rural y, por tanto, una parte importante de la seguridad alimentaria del país.

(Posada, 2009, p. 74)

Além disso, a aquisição dessas propriedades rurais pelos senhores da droga contribuiu com os níveis de concentração de terra do país, sobrevalorizando-as. Também aumentou os níveis de violência no campo e a quantidade de deslocamentos forçados de camponeses.

Nas regiões em que a guerrilha possuía um amplo domínio sobre os colonos cultivadores de coca, os narcotraficantes passaram a pagar o imposto cobrado pelas FARC em troca de proteção, como já faziam os próprios cultivadores. Assim, a organização guerrilheira se comprometia em zelar pela ordem, impedindo inclusive a intervenção das forças armadas. Em alguns casos, as FARC também passam gradualmente a investir nos cultivos, nos laboratórios de processamento de cocaína e no próprio tráfico como forma de captação de recursos e aquisição de armamento.

Mas nas regiões em que o narcotráfico adquiriu enormes territórios, ele cuidou de montar seus próprios grupos armados, que intimidaram a população local, e combateram a guerrilha.

Em 1982, o Presidente Belisario Betancur inicia um processo de paz e começa a anistiar um grande número de prisioneiros, a maioria ligada ao M-19. Em 1984, o Governo consegue selar um pacto de cessar-fogo com três das quatro principais guerrilhas do país, incluindo aí as FARC, que se comprometem também a acabar com a prática dos seqüestros. Os dois outros grupos guerrilheiros não demoram a romper o pacto, mas as FARC não

apenas o mantém como, em 1985, aceitam passar à legalidade, formando junto ao Partido Comunista a chamada *Unión Patriótica*.

Vários quadros das FARC passaram a ocupar cargos de responsabilidade no novo partido, que conseguiu atrair simpatizantes até de fora da esfera comunista. Assim, a *Unión Patriótica* conquistou assentos na Câmara e no Senado. Conseguiu também eleger Prefeitos em 23 municípios nas eleições de 1988, a primeira em que esse cargo não foi ocupado por nomeações feitas pelos governadores.

Mas a *Unión Patriótica* – e, conseqüentemente, a esperança no processo de paz – teria um fim trágico. Ao freiar a guerra antissubversiva do governo anterior, o processo de paz de Belisario Betancur provocou entre os militares o sentimento de terem sido traídos pela classe política. Assim, para burlar a desautorização do Governo, os comandos do Exército colocaram em operação um plano destinado a criar grupos de autodefesa financiados pelos proprietários de terra das regiões mais ameaçadas pela guerrilha.

Em 1965, no contexto da formação das guerrilhas comunistas e do alerta sobre a influência castrista no continente, o Congresso da Colômbia havia aprovado, sem grande debate parlamentar, o *Decreto 3398*, pelo qual organizava-se a Defesa Nacional do país. Considerando que “*la acción subversiva que propugnan los grupos extremistas para alterar el orden jurídico, requiere un esfuerzo coordinado de todos los órganos del poder público y de las fuerzas vivas de la Nación*” e que “*la movilización y la defensa civil, por su importancia y trascendencia, deben ser ampliamente conocidas por la población colombiana, ya que tales aspectos competen a la Nación entera, y no son de incumbencia exclusiva de las Fuerzas Armadas*”, o Decreto estabelecia, entre outras coisas, que o Ministério de Defesa Nacional poderia outorgar, quando julgasse conveniente, “*como de propiedad particular, armas que estén consideradas como de uso privativo de las Fuerzas Armadas*” (República de Colombia, 1965).

Com esse Decreto, que em 1968 teve seu texto incorporado à *Ley 48*, cidadãos colombianos que não faziam parte de la Forças Armadas portar, em caráter privado, armas de operações de ataque do Exército. E foi com base nele que o Exército armou e treinou os grupos de autodefesa financiados pelos grandes proprietários rurais.

A partir daí, o novo partido de esquerda tornou-se alvo de uma campanha de extermínio que, num período de cinco anos, assassinou a maior parte de seus dirigentes e

militantes por todo o país, tanto nas áreas urbanas quanto nas áreas rurais, com uma estimativa de mais de 2.500 vítimas (Pécaut, 2008). Os sobreviventes voltaram à clandestinidade, e as FARC concluíram que o único caminho possível para as mudanças que almejavam era o caminho militar.

Como a essa altura, em várias regiões da Colômbia, os grandes proprietários de terras já eram os narcotraficantes, o que resultou dessa estratégia de contrainsurgência foi uma aliança entre Exército e narcotráfico. Os autodenominados grupos de autodefesa que surgiram dessa aliança eram, na verdade, grupos paramilitares de extermínio dos opositores políticos, dos líderes sociais, das bases de apoio da guerrilha, dos próprios guerrilheiros e de seus familiares não-combatentes, além de vigilantes dos territórios adquiridos pelos mafiosos. O crescimento desses grupos paramilitares ao longo da década de 1990 chegaria ao ponto da criação de uma federação que organizaria sete organizações regionais sob o nome de *Autodefensas Unidas de Colombia*.

De forma resumida, é essa a história dos conflitos colombianos. Em meio ao fogo cruzado das disputas entre conservadores, liberais, comunistas, militares, guerrilheiros, paramilitares e outros grupos mais, encontra-se uma imensa população em movimento, vítima do fenômeno do deslocamento forçado.

Durante *La Violencia*, esse fenômeno apresentou uma expansão considerável. Mas, nessa época, grande parte daqueles que abandonavam suas terras se limitavam a buscar refúgio nos povoados vizinhos, ou nos municípios mais próximos. Nos dias atuais, o fenômeno apresenta-se em maior escala, e as distâncias percorridas são maiores, tendo as periferias das grandes cidades como um dos destinos mais comuns. Só em 1995 é que, por iniciativa da Igreja Católica, publicou-se um primeiro informe da situação dos chamados *desplazados*. Nele, reportava-se a cifra de 500 mil pessoas nessa situação. Menos de 15 anos depois, a Agência da ONU para Refugiados já contabiliza cerca de 3,3 milhões de pessoas nessa situação atendidas pela agência (ACNUR, 2009). O controle de territórios, para fins militares e econômicos, é hoje o principal provocador de deslocamentos forçados de populações na Colômbia<sup>5</sup>.

Esses conflitos formam também uma espécie de pano de fundo histórico da Constituição de 1991 – atual Carta Magna da Colômbia e produto das reformas neoliberais

---

<sup>5</sup> Alfredo Molano (2001) menciona que o ponto comum entre todos os relatos que colheu entre os *desplazados* de todo o país é o desalojamento por razões políticas, mas com fins econômicos.

que se impuseram à América Latina na época de sua elaboração – e das normas que serão analisadas adiante.

## Capítulo 2

### Estado, Nação, burocracia e documentos

Falar em Colômbia, como se tem feito aqui, equivale a assumir a macroperspectiva do Estado-Nação. Equivale, portanto, a considerar algum nível de unidade dentro da diversidade cultural encontrada naquilo que é considerado o território colombiano. Na Antropologia, estudos de sociedades modernas contemporâneas, como a colombiana, ficaram conhecidos pelo termo ‘antropologia das sociedades complexas’, contrapondo-os aos estudos de sociedades ditas ‘simples’, ou ‘primitivas’, que eram o objeto de estudo privilegiado da disciplina no começo de seu desenvolvimento<sup>6</sup>.

Mariza Peirano (1991) nos conta que a inclusão das ‘sociedades complexas’ como objeto da Antropologia se deu com um sentimento de crise compartilhado pelos antropólogos nos anos 1960. A preocupação, muito comum nas décadas de 1920 e de 1930<sup>7</sup>, em relação ao desaparecimento das ‘sociedades primitivas’ voltava a se manifestar, desta vez acompanhada da preocupação quanto ao desaparecimento da própria disciplina, que acabaria se tornando, nas palavras de Lévi-Strauss, uma “ciência sem objeto” (*apud* Peirano, 1991, p. 108).

Em suma, a antropologia social, na medida em que definia seu objeto de estudo como as sociedades ‘simples’ ou ‘primitivas’, havia falhado em se ajustar a uma situação onde estas sociedades deixaram de ser primitivas e, principalmente, isoladas. ‘Primitivas’ ou ‘simples’, as pequenas comunidades passaram a fazer parte de redes sociais muito mais amplas, e estas ligações, tanto quanto o novo contexto em que elas se inseriam, precisavam ser explicadas.

(Peirano, 1991, p. 110)

A solução encontrada pelos antropólogos apresentava duas dimensões: uma, de caráter metodológico, considerava a importância de se manter o método comparativo na análise empírica de sociedades. Enquanto houvesse diferentes maneiras de ser e de agir, a Antropologia Social poderia ser praticada. A outra dimensão, complementar à primeira,

---

<sup>6</sup> Durkheim (2003), que é comumente considerado um dos fundadores da disciplina, reconhece, em seu seminal *As formas elementares da vida religiosa* [1912], que falta precisão à idéia de ‘sociedades primitivas’, mas explica que o sentido que dá ao termo é relativo, devendo ser entendido como “sociedades cuja organização não é ultrapassada por nenhuma outra em simplicidade” (p. V), ou sociedades onde “o menor desenvolvimento das individualidades, a menor extensão do grupo, a homogeneidade das circunstâncias exteriores, tudo contribui para reduzir as diferenças e as variações ao mínimo (...) [e onde há] uma uniformidade intelectual e moral cujo exemplo só raramente se encontra nas sociedades mais avançadas” (p. XI).

<sup>7</sup> Essa preocupação era apresentada como a principal motivação das pesquisas etnográficas de Franz Boas, nos Estados Unidos, e de Mário de Andrade, no Brasil, por exemplo.

passava a considerar também as ‘sociedades não-simples’, especialmente determinados recortes dessas sociedades, como objeto de estudo nos chamados ‘estudos de comunidade’. Foi essa segunda dimensão que acabou por consolidar o termo ‘sociedades complexas’.

Para o mapa teórico-metodológico que se busca traçar para este estudo, é importante considerar ao menos uma das críticas feitas por Mariza Peirano ao conceito de ‘sociedades complexas’. A autora explica que a dicotomia ‘sociedades simples/sociedades complexas’, como freqüentemente ocorre com as dicotomias em geral, acaba por implicar em dois pólos de um *continuum* evolucionista, onde “as sociedades simples potencialmente se transformariam em sociedades ‘complexas’ na medida em que desenvolvessem uma maior capacidade para a *racionalidade*, maior diferenciação de papéis sociais e um processo de mobilidade social mais efetivo” (Peirano, 1991, p. 114 – o destaque em itálico é meu).

No entanto, a própria autora alerta que apesar das implicações potencialmente negativas do conceito, a saída não estaria em abandoná-lo, pois isso levaria a um relativismo extremo que inviabilizaria qualquer investigação comparativa. O que se faz necessário no estudo antropológico de sociedades modernas contemporâneas é, em primeiro lugar, não deixar que a tradição antropológica se perca, uma vez que isso implicaria, de fato, no fim da disciplina. Em segundo lugar, é necessário o cuidado de não aplicar os procedimentos dessa tradição, desenvolvidos a partir dos estudos de ‘sociedades simples’, de maneira indiscriminada às ‘sociedades complexas’. Ou seja, não se pode tratar as ‘sociedades complexas’ como ‘sociedades simples’ mais refinadas<sup>8</sup>. Deve-se, ao contrário, “introduzir um elemento fundamental nos estudos das sociedades complexas (...), o caráter histórico do fenômeno sociológico único que foi o aparecimento das sociedades nacionais modernas” (Peirano, 1991, p. 117).

Em larga medida, esse elemento representa o grande projeto da Sociologia de Max Weber. Sua obra, considerada de maneira ampla, se desenvolveu por meio de estudos comparativos, com ênfase na sociedade ocidental moderna (que, no entanto, não deixou de ser ideologicamente valorada). O que Weber buscava compreender era o caminho da *racionalização* que representou o desenvolvimento dessa sociedade.

O princípio da racionalização é o elemento mais geral na Filosofia da História de Weber. (...) Ao refletir sobre as mudanças nas atitudes e mentalidades humanas ocasionada por esse processo, Weber gosta de citar a frase de Friedrich Schiller, O ‘desencantamento do mundo’. As proporções e direção da ‘racionalização’ são, assim, medidas negativamente em termos do grau em que os elementos

---

<sup>8</sup> O que Mariza Peirano (1991) chama de “etnocentrismo às avessas”.

mágicos do pensamento são deslocados, ou positivamente pelas proporções nas quais as idéias ganham coerência sistemática e consistência naturalística.

(Gerth e Mills, 1982)

Um Estado, para Weber, é uma empresa com caráter de instituição política, “na medida em que seu quadro administrativo reivindica com êxito o monopólio legítimo da coação física para realizar as ordens vigentes” (2004, p. 34). Dentro do marco teórico desse autor, afirmar que o Estado tem o caráter de uma instituição política significa dizer que sua subsistência e a vigência de suas ordens, dentro de determinado território geográfico, é garantida pela ameaça e pela aplicação dessa coação física cujo monopólio legítimo ele deve possuir. Já o fato de ser uma empresa, significa dizer que essa ação de garantir o monopólio legítimo da coação física para realizar as ordens vigentes é uma ação continuamente perseguida. Em outras palavras, a noção de Estado, na teoria weberiana, envolve um território geográfico, um quadro administrativo e o monopólio legítimo dos meios coativos.

O autor explica que não é possível definir uma associação política – incluindo aí o Estado – pelos seus fins, já que todos os fins imagináveis foram, em algum tempo e pelo menos ocasionalmente, perseguidos por associações políticas. Ao mesmo tempo, não há um único fim que tenha sido perseguido por todas as associações políticas. Por isso ressalta, o caráter político de uma associação só pode ser definido pelo meio que utiliza para alcançar seus fins, ou seja, pela coação física.

Mas o sociólogo alemão também alerta:

É evidente que, para associações políticas, a coação física não constitui o único meio administrativo, tampouco o normal. Na verdade, seus dirigentes servem-se de todos os meios possíveis para alcançar seus fins. Entretanto, a ameaça e, eventualmente, a aplicação desta coação são seu meio *específico* e constituem a *ultima ratio* sempre que falhem os demais meios.

(Weber, 2004, p. 34)

O meio administrativo normal de um Estado moderno seria então a burocracia. Na obra de Weber, de todas as manifestações encontradas nessa formação histórica que é o Estado-Nação, a que melhor representa o princípio de racionalização é a administração burocrática. A burocracia, como forma de administração do Estado, se caracteriza por áreas de jurisdição hierarquicamente organizadas, ordenadas por regulamentos em forma de *leis* e *normas administrativas*, e ocupadas por quadros de funcionários que assumem diferentes cargos.

É recomendável definir o conceito de *Estado* em correspondência com seu tipo moderno, uma vez que este, em seu pleno desenvolvimento, é inteiramente moderno. Cabe, porém, abstrair de seus fins concretos e variáveis, variabilidade que vivemos precisamente em nossa época. A característica formal do Estado atual é a existência de uma ordem administrativa e jurídica que pode ser modificada por meio de estatutos, pela qual se orienta o funcionamento da ação associativa realizada pelo quadro administrativo (também regulado através do estatuto) e que pretende vigência não apenas para os membros da associação – os quais pertencem a esta essencialmente por nascimento – senão, também, de maneira abrangente, para toda ação que se realize no território dominado (portanto, à maneira da instituição territorial). É característica também a circunstância de que hoje só existe coação física “legítima”, na medida em que a ordem estatal a permita ou prescreva (...). Esse caráter monopólico do poder coativo do Estado é uma característica tão essencial de sua situação atual quanto seu caráter racional, de “instituição”, e o contínuo, de “empresa”.

(Weber, 2004, p. 35)

Essa ordem jurídica pela qual se orientam todas as ações realizadas no território dominado está codificada em documentos escritos, dos quais são exemplos as normas e jurisprudências que serão analisadas nos dois próximos capítulos deste trabalho. Até mesmo a *ultima ratio* do Estado, a coação física, é regulada por normas. Elas são um instrumento essencial para que o funcionamento burocrático tenha seu caráter racional:

Quando plenamente desenvolvida, a burocracia também se coloca, num sentido específico, sob o princípio do *sine ira ac studio*. Sua natureza específica, bem recebida pelo capitalismo, desenvolve-se mais perfeitamente na medida em que a burocracia é ‘desumanizada’, na medida em que consegue eliminar dos negócios oficiais o amor, o ódio, e todos os elementos pessoais, irracionais e emocionais que fogem ao cálculo. É essa a natureza específica da burocracia, louvada como sua virtude especial.

(Weber, 1982, p. 151)

Essa objetividade da administração formal e racional é essencial à idéia de igualdade perante a lei e à exigência de garantias legais, pois se contrapõe à discricão pessoal.

Na década de 1980, Mariza Peirano já procurava estudar o Estado por meio dos documentos. No entanto, para isso, trabalhou com documentos de identificação, “emblemas de identidade cívica” ([1986] 2006, p. 123), buscando identificar como “essas entidades que concebemos abstratamente como nação, Estado, cidadania” (Peirano, 2006, p. 136) são reveladas e postas em movimento por situações que ocorrem em torno desses documentos. Seu objetivo era, portanto, “observar o Estado *em ato*, a nação se fazendo, o Estado no dia-a-dia da vida das pessoas” (*idem* – destaque em itálico no original).

Peirano afirma que sua orientação geral é semiótica, significando estar “interessada nos processos comunicativos que, quando analisados, revelam aspectos de um repertório simbólico que é partilhado socialmente” (Peirano, 2006, p. 137). Assim, considerando que a comunicação pode ser feita “por intermédio de palavras ou de atos” (Peirano, 2001, p. 9)

– e, da mesma maneira, “é possível agir e fazer pelo uso da palavra” (*idem*)<sup>9</sup> – a autora lança mão dos documentos enquanto signos que performam uma determinada comunicação num contexto de repertório simbólico compartilhado, seu foco estando no aspecto performativo dessa comunicação.

A reflexão deste trabalho caracteriza-se pelo fato de que os documentos aqui utilizados não são exatamente índices, mas discursos formalizados. Além disso, tem seu foco no contexto simbólico compartilhado, que está implícito nos documentos (ou seja, na fala), procurando identificar alguns de seus elementos constitutivos, que seriam as representações sociais.

É importante observar que a diferença apontada não busca recuperar a clássica antinomia lévi-straussiana que separa mitos e ritos, ou seja, idéias e práticas, pensamento e ação, e exige, inclusive, o estudo separado desses elementos. Se essa separação é feita aqui, é apenas por uma questão heurística. Permanece reconhecido o ensinamento durkheimiano de que a existência e a reprodução da sociedade só pode ser compreendida considerando-se conjuntamente as representações coletivas e os atos por meio dos quais essas representações são compartilhadas:

Com efeito, as consciências individuais, por elas mesmas, estão fechadas umas às outras; não podem se comunicar senão por meio de signos que traduzam seus estados interiores. Para que o comércio que se estabelece entre elas possa levar a uma comunhão, isto é, a uma fusão de todos os sentimentos particulares num sentimento comum, é preciso que os signos que as manifestam venham a se fundir, eles próprios, numa única resultante. É o aparecimento dessa resultante que indica aos indivíduos que eles estão em uníssono e que os faz tomar consciência de sua unidade moral. É soltando um mesmo grito, pronunciando uma mesma palavra, executando um mesmo gesto relacionado a um mesmo objeto, que eles se põem e se sentem de acordo. (...) as representações coletivas (...) supõem que consciências ajam e reajam umas sobre as outras; elas resultam dessas ações e reações que, por sua vez, só são possíveis graças a intermediários materiais. Estes não se limitam, portanto, a revelar o estado mental ao qual estão associados: contribuem para produzi-lo. Os espíritos particulares não podem se encontrar e se comunicar, a não ser que saiam deles mesmos; mas só podem exteriorizar-se sob a forma de movimentos. É a homogeneidade desses movimentos que dá ao grupo o sentimento de si e que faz, portanto, que ele exista. Uma vez estabelecida essa homogeneidade, uma vez que os movimentos tomaram uma forma e uma figuração estereotipada, eles servem para simbolizar as representações correspondentes. Mas só as simbolizam porque contribuíram para formá-las.

(Durkheim, 1996, p. 240)

Mitos e ritos - palavras e ações – são ambos, portanto, resultado da simbolização necessária à existência do grupo, são representações coletivas que, além de revelarem os

---

<sup>9</sup> “Em outros termos, a fala é um *ato de sociedade* tanto quanto o ritual” (Peirano, 2001, p. 9 – destaque em itálico no original).

estados mentais individuais aos quais estão associados e de contribuir para produzir esses mesmos estados mentais, dá ao grupo o próprio sentimento de grupo.

Assim, se os documentos burocráticos são elementos que, entre outros, permitem a comunicação intersubjetiva entre os indivíduos que compõem esse Estado, e que enquanto portadores de representações coletivas dão à nação o sentido de nação, quando se propõe, ao modo deste trabalho, investigar as representações sociais contidas em documentos burocráticos, o que se encontra é uma espécie de auto-representação desse fenômeno sociológico que é o Estado-Nação.

Auto-representação essa que, como nos lembra Le-lyne Nunes (2009) ao recuperar a colaboração de Lévy-Bruhl à teoria das representações sociais, traz não só as idéias que o Estado-Nação – no caso, a Colômbia – tem de si, mas também um conjunto de afetividades relacionadas a essas idéias. Como explica Roberto Cardoso de Oliveira:

Não é apenas no entendimento – lugar da ‘representação’ strictu sensu, isto é, em seu sentido filosófico – que a coisa observada significa; seu sentido desdobra na esfera da afetividade graças aos elementos místicos ou sobrenaturais que a coisa comporta.

(Oliveira, 2002, p. 144)

É importante apontar, no entanto, que ao longo do desenvolvimento de sua obra, Lévy-Bruhl vai chegando ao entendimento de que essa faculdade característica do pensamento não científico (ou místico) não é uma exclusividade da mentalidade dita primitiva, assim como vai alcançando o entendimento de uma natureza comum na mentalidade do homem, independente de sua cultura:

Na medida em que a mentalidade ‘primitiva’ e a ‘civilizada’ se colocam como irredutíveis entre si, representação e afetividade se constituem, a rigor, como uma antinomia; mas na proporção em que a oposição entre ambas se dilui numa espécie de complementaridade, ambos os termos ganham em poder explicativo sobre o pensamento em sua universalidade.

(Oliveira, 2002, p. 151)

Representações e afetividades coletivas, portanto, estão ambas na fundamentação das ações dos indivíduos na vida social. É o que mostra, por exemplo, o trabalho de Patrice Schuch (2009), que partindo dos escritos de Michel Foucault sobre poder e governamentalidade, tem refletido sobre a relação entre as tecnologias de gerenciamento de indivíduos e populações, e a (re)configuração de subjetividades.

A autora adota a subjetividade simultaneamente como categoria analítica e como instrumento pelo qual novos modos de governo ganham vida. Por um lado, volta sua atenção às percepções que as pessoas que operam políticas públicas possuem a respeito do

trabalho que fazem, ou seja, aos sentidos que envolvem a incorporação, por esses protagonistas, das práticas de gestão das políticas do Estado. Por outro lado, procura identificar os valores enfatizados nas tentativas de criação de tipos de sensibilidades e de sujeitos.

No caso de agentes operadores de leis, a interseção entre a moralidade desses atores jurídicos e a das leis que eles operam é essencial na construção que eles fazem do sentido de suas práticas e, em consequência, no resultado das próprias políticas públicas. Assim, “a atenção para as subjetividades individuais (...) possibilita o acesso às sensibilidades morais que operam nos interstícios do domínio legal” (Schuch, 2009, p. 6).

Num primeiro momento de seu programa de pesquisa, Patrice Schuch se deteve em analisar o ideário que envolvia a metodologia de implantação da justiça restaurativa no Brasil, e verificou um conjunto de valores associados a uma chamada “racionalidade neoliberal” (Schuch, 2008): noção de escolha, ênfase no subjetivismo e na interioridade, desenvolvimento de competências e capacidades dos sujeitos. Num segundo momento, então, voltou sua atenção a uma espécie de sincronia encontrada entre esse ideário e a moralidade das pessoas responsáveis por essa implantação. Tal sincronia teria resultado na identificação pessoal e no engajamento desses atores com o projeto no qual estavam envolvidos, e teria também provocado mudanças em suas subjetividades. Então, a autora concluiu que “há uma relação de reforço mútuo, portanto, entre códigos morais de comportamento (orientações religiosas, familiares e profissionais) e novas formas de subjetivação” (Schuch, 2009, p. 24).

De maneira equivalente, este trabalho pretende trazer alguma contribuição para uma avaliação do atendimento que o Estado colombiano tem dado às vítimas do fenômeno do deslocamento forçado pelo conflito armado. Mas se além, neste primeiro momento, a verificar o ideário existente no discurso jurídico a respeito dessas vítimas e desse fenômeno.

As normas, leis e sentenças emitidas pelos três poderes do Estado colombiano com vista à proteção das populações deslocadas pelo conflito armado e à garantia dos direitos fundamentais dessa população fazem mais do que normatizar a proteção e as garantias. As representações sociais nelas contidas formam uma representação parcial do Estado-Nação colombiano. Ou seja, representam essa população deslocada como parte constitutiva da

nação colombiana. Que imagem de nação está contida nesses documentos? E que lugar a população deslocada pelo conflito ocupa dentro dessa imagem?

Mas antes de responder tais questões, é preciso perguntar-se: o que é uma nação? Que características deve-se ter em mente ao avaliar um “problema de nação”? Que conceito deve ser utilizado na análise desse segundo elemento que compõe o Estado-Nação? Antes de falecer, em 1950, Marcel Mauss preparava uma grande obra sobre o tema. Apesar de ser uma obra inacabada, aquilo que dela restou – e que, graças a Lévy-Bruhl, foi publicado – apresenta um conjunto de reflexões suficientemente rico para os fins deste trabalho.

Maus ([1920] 1972) nos apresenta uma série de considerações complementares sobre o termo. O conceito abaixo, que tenta resumir essas considerações, mostra como algumas delas dizem respeito, na verdade, ao Estado.

En suma, una nación completa es una sociedad integrada suficientemente, con un poder central democrático en algún grado, y poseyendo en todos los casos la noción de soberanía nacional y cuyas fronteras, en general, son las de una raza, de una civilización, de una lengua, de una moral, en una palabra [sic], las fronteras de un carácter nacional.

(Mauss, 1972, p. 305)

A idéia de nação em Mauss parece ser a de um Estado, acrescida de alguns elementos culturais. De fato, na “advertência” que precede e apresenta o texto, escrita por Lévy-Bruhl, encontra-se o comentário de que Mauss preferia o termo nação ao de Estado, “*no solo porque es menos jurídico, sino porque contiene en sí cierta resonancia afectiva*” (Lévy-Bruhl, in: Maus, 1972, p. 274). Mas, apesar dessa sobreposição feita por Mauss, é possível verificar, acompanhando suas considerações ao longo do texto, qual é a característica essencial da idéia de nação: o nível de integração existente entre seus membros.

Aliás, o entendimento de Mauss se assemelha bastante ao de Weber, a quem nos referimos anteriormente para discutir o conceito de Estado e para quem a questão da integração, sob o nome de solidariedade, é que faz a diferenciação dos conceitos.

Weber nos apresenta um conceito de nação que nos lembra que, embora uma nação seja “uma comunidade que normalmente tende a produzir um Estado próprio” (1982, p. 207), a mesma não pode ser conceituada “em termos de qualidades empíricas comuns aos que contam como membros da nação” (1982, p. 202). Por isso, Weber prefere conceituá-la, acima de tudo, pela existência de um sentimento específico de solidariedade entre seus membros. “Não obstante, não há acordo sobre (...) que ação concertada deve resultar dessa solidariedade” (1982, p. 202).

Assim, cada uma das características apontadas no conceito de Mauss, apresentado acima, representa um produto da nação e, ao mesmo tempo, algo que a caracteriza e a diferencia de outras nações. Alguns trechos do texto de Mauss exemplificam isso, como o que ele menciona que “la nación crea la raza y por eso se ha creído que la raza crea la nación” ([1920] 1972, p. 298). Ou ainda o trecho que, em alguma medida, antecipa a idéia explorada na principal obra de Benedict Anderson<sup>10</sup>, a de comunidades imaginadas:

(...) en los tiempos modernos, la lengua crea si no la nación, sí al menos la nacionalidad. El desarrollo de las grandes literaturas científicas y morales y el cambio de mentalidad producido por métodos idénticos de educación a una escala y con unas energías insospechadas, determinan la configuración de espíritus nacionales, aun fuera de los límites de los Estados.

(Mauss, [1920] 1972, p. 300)

O caráter essencial da idéia de nação na obra de Mauss, “*una sociedad integrada suficientemente*”, refere-se portanto à unidade que se forma da relação entre os indivíduos. Nesse sentido, María Victoria Uribe Alarcón está correta ao afirmar que o problema da nação colombiana é o problema da coesão interna do território. Problema aqui entendido como uma questão levantada para consideração. Mas, num outro sentido, pensar que os conflitos são um problema da nação, entendido como uma disfunção da relação integrada dos indivíduos, parece um problema apenas aparente.

Basta lembrar a obra de Simmel sobre as formas de sociação e o conflito. Assim como em Mauss a nação está na integração da sociedade, em Simmel a sociedade se encontra na reciprocidade de ação entre os indivíduos, que constitui uma unidade permanente ou passageira. O autor alemão também está de acordo com o caráter de ‘comunidade imaginada’ da sociedade.

(...) é certo que não existe outra coisa senão indivíduos, que os produtos humanos só têm realidade fora dos homens se forem de natureza material, e que as criações de que falamos, sendo espirituais, só vivem nas inteligências pessoais. Como, portanto, explicar – se só existem os seres individuais – o caráter supra-individual dos fenômenos coletivos, a objetividade e a autonomia das formas sociais? (...) todo fenômeno que parecesse constituir, acima dos indivíduos, alguma unidade nova e independente, se resolveria nas ações recíprocas permutadas pelos indivíduos.

(Simmel, 1983, p. 49)

(...) a unidade de que se trata aqui é inteiramente psíquica, e é essa unidade psíquica que verdadeiramente constitui a unidade territorial, e não o contrário, ou seja, derivar-se desta. No

---

<sup>10</sup> “(...) the very possibility of imagining the nation only arose historically when, and where, three fundamental cultural conceptions, all of great antiquity, lost their axiomatic grip on men’s minds. (...) No surprising then that the search was on, so to speak, for a new way of linking fraternity, power and time meaningfully together. Nothing perhaps more precipitated this search, nor made it more fruitful, than print-capitalism, which made it possible for rapidly growing numbers of people to think about themselves, and to relate themselves to others, in profoundly new ways.” (Anderson, 2006, p. 36)

entanto, uma vez que esta última estiver constituída, torna-se, por sua vez, um sustentáculo para a primeira e ajuda-a a se manter.

(Simmel, 1983, p. 51)

Simmel deu especial atenção à questão do conflito como elemento da sociação. O autor argumenta que, “se toda interação entre os homens é uma sociação, o conflito – afinal, uma das mais vívidas interações e que, além disso, não pode ser exercida por um indivíduo apenas – deve certamente ser considerado uma sociação” (Simmel, 1983, p. 22). Além do mais, imaginar um grupo que seja absolutamente harmonioso é imaginar um processo de vida empiricamente irreal.

Mas chama a atenção para o fato de que as relações de conflito não produzem por si mesmas uma estrutura social. Ambas as relações, as harmoniosas e as conflituosas, se distinguem da indiferença, e só a cooperação das duas forças unificadoras é que podem constituir um grupo como uma unidade viva e concreta. O papel do conflito nesse processo de constituição seria o de resolver os dualismos divergentes.

Numa palavra [sic], o desejo de antecipar-se às oposições e de atenuar-lhes as conseqüências conduz a acordos, a convenções comerciais ou outras que, embora nascidas de antagonismos reais ou latentes, contribuem de maneira positiva para a coesão do todo.

(Simmel, 1983, p. 56)

Considerando esse papel do conflito, portanto, não parece haver uma disfunção no processo de sociação que forma a nação colombiana. Aliás, a própria María Victoria, ao falar descrever o contexto em que se davam os conflitos entre conservadores e liberais em meados do século XX, menciona que aqueles habitantes das zonas rurais “*frecuentaban los mismos espacios de sociabilidad y reconocían la misma bandera*” (Alarcón, 2004, p. 35).

Alguns cientistas políticos colombianos, como Ingrid Johanna Bolívar, Fernán E. González e Teófilo Vázquez, na contramão da idéia prevalecente da nação fragmentada, argumentam que “los conflictos del país a lo largo de su historia van tejiendo una trama que va articulando gradualmente las poblaciones y territorios en un juego de interrelaciones bastante conflictivas, que van desembocando paulatinamente en un proceso complejo y difícil de construcción del Estado” (González, Bolívar e Vázquez, 2002, p. 11)<sup>11</sup>.

Se há, então, um problema no Estado-Nação colombiano – que se manifesta nos conflitos armados, nos massacres, nos deslocamentos em massa, etc. –, esse problema parece pender mais para o primeiro elemento do termo. Ou seja, talvez o que esses conflitos

---

<sup>11</sup> O argumento também é defendido em Bolívar (2003).

realmente indicam é a incapacidade do Estado de cumprir o papel que Weber disse ser sua *ultima ratio*, o monopólio do uso legítimo da força.

Para averiguar essa hipótese, faz-se necessário avaliar então o Estado colombiano. E a maneira escolhida, como já anunciado, foi a análise dos documentos jurídicos que tratam do deslocamento forçado, um dos grandes efeitos dos conflitos que vêm ocorrendo na história daquele país.

Mas de que maneira prática a análise dos documentos pode revelar o problema do Estado? Primeiro, pela escolha de um documento-chave de cada um dos três poderes que compõem esse Estado, de modo a tê-lo bem representado na análise. E segundo, buscando-se evidenciar as representações sociais do fenômeno em questão – o deslocamento forçado – contidas nesses documentos. Como explicado anteriormente, essas representações sociais formam uma representação parcial do Estado-Nação colombiano. Ao se lançar luz sobre elas, ilumina-se também o que, afinal, está em jogo nesse Estado e nessa nação.

Foram escolhidos, então, pela relevância que possuem, o *Documento CONPES N° 2804 de 1995*, do Poder executivo, a *Ley 387 de 1997*, do Poder Legislativo, e a *Sentencia T-025 de 2004*, do Poder Judiciário. O passo seguinte foi o da manipulação desses documentos a fim de encontrar os elementos constitutivos das representações ali existentes, extraindo então seus significados simbólicos.

Por fim, cabe esclarecer que a manipulação dos documentos se deu de acordo com a técnica utilizada por Claude Lévi-Strauss na manipulação dos mitos em seu método estruturalista. A técnica é ilustrada por meio de uma interessante analogia:

“Imaginemos arqueólogos do futuro, que viessem de outro planeta quando toda vida humana já tivesse desaparecido da superfície da Terra e escavassem nossas bibliotecas. Esses arqueólogos não sabem nada acerca de nossa escrita, mas tentam decifrá-la, o que requer a descoberta prévia de que o alfabeto, tal como o imprimimos, se lê da esquerda para a direita e de cima para baixo. Contudo, uma categoria de volumes continuará sendo indecifrável desse modo. São as partituras de orquestra, conservadas no departamento de musicologia. Nossos especialistas irão certamente se esforçar por ler as pautas uma depois da outra, começando pelo alto da página e tomando todas em sucessão. Perceberão então que certos grupos de notas se repetem com intervalos, de maneira idêntica ou parcial, e que certos contornos melódicos, que se apresentam afastados uns dos outros, exibem analogias entre si. Talvez se perguntem, então, se esses contornos, em vez de serem considerados sucessivamente, não deveriam ser tratados como elementos de um todo, que deve ser apreendido globalmente. Terão descoberto assim o princípio que chamamos de *harmonia*: uma partitura de orquestra só faz sentido quando lida diacronicamente ao longo de um eixo (uma página depois da outra e da esquerda para a direita) mas, ao mesmo tempo, sincronicamente ao longo do outro eixo, de cima para baixo. Em outras palavras, todas as notas situadas na mesma linha vertical formam uma grande unidade constitutiva, um feixe de relações.”

(Lévi-Strauss, 2008 [1955], p. 227-228, destaque em itálico no original).

Tal como as partituras são compostas por notas musicais, os mitos são compostos pelo que Lévi-Strauss nominou mitemas: frases o mais curtas possível, que têm a natureza de uma relação. Isto é, cada frase consistindo na atribuição de um predicado a um sujeito.

Assim como um mito pode ser contado, de uma forma simplificada, por meio da narração seqüencial (diacrônica) de seus mitemas, a melodia de uma música é dada pelo toque seqüencial (diacrônico) de suas notas, que são registradas no sentido horizontal da pauta<sup>12</sup>. Mas a música não é feita apenas de melodia. Há ainda o toque simultâneo (sincrônico) de algumas notas que formam, assim, os acordes. É o que, em música, chamamos de harmonia, e é representada no sentido vertical da pauta.

O que Lévi-Strauss propõe com essa analogia, portanto, é que o mito não possui apenas o significado diacrônico da narrativa, mas também um significado sincrônico que a manipulação, por meio do método estruturalista, pretende revelar.

Mas, antes da técnica de manipulação ser explicada, há ainda um detalhe importante a se reparar na analogia acima: o autor não fala de uma partitura musical qualquer, mas de uma partitura de orquestra!

Uma página de uma partitura de orquestra apresenta a peculiaridade de cada pauta ser dedicada a um instrumento da orquestra. Como o andamento da música é dado pelo sentido horizontal da partitura, todos os instrumentos da orquestra serão tocados conforme a leitura simultânea de suas respectivas pautas no sentido horizontal.

Como foi dito, além desse sentido diacrônico/melódico/horizontal, a música possui um sentido sincrônico/harmônico/vertical, que aparece na forma do acorde quando algumas notas são tocadas simultaneamente por um mesmo instrumento, mas também na forma do arranjo quando se considera um feixe vertical de toda a página da partitura, ou seja, quando se considera todos os instrumentos que, num dado momento, executam suas respectivas notas. Na analogia de Lévi-Strauss, os vários instrumentos de uma música representariam as várias versões de um mito.

O sentido mais global de um mito, portanto, não é obtido apenas pelo sistema bidimensional, sincrônico e diacrônico, de uma versão do mito. E sim pelo conjunto de todas as suas versões. Os feixes de relações dos quais Lévi-Strauss fala, portanto, são os

---

<sup>12</sup> A pauta é o conjunto de cinco linhas paralelas, também chamado de pentagrama. As notas musicais são registradas tanto nas linhas quanto nos espaços entre as linhas de uma pauta.

que atravessam os mitemas em cada versão do mito e também no conjunto de versões desse mito, revelando a função significante dos mitemas.

Explicada a analogia, voltemos a ela para explicar, também nas palavras de Lévi-Strauss, a técnica de manipulação:

O mito será manipulado como se fosse uma partitura musical que tivesse sido transcrita por um apreciador perverso, uma pauta depois da outra, na forma de uma série melódica contínua, e que tentássemos restituir em seu arranjo inicial. Algo como se nos fosse apresentada uma série de números inteiros, do tipo 1, 2, 4, 7, 8, 2, 3, 4, 6, 8, 1, 4, 5, 7, 8, 1, 2, 5, 7, 3, 4, 5, 6, 8 e nos fosse pedido que agrupássemos todos os 1, todos os 2, todos os 3 etc., num quadro:

1	2		4		7	8
	2	3	4		6	8
1			4	5	7	8
1	2			5	7	
		3	4	5	6	8

(Lévi-Strauss, 2008 [1955], p. 229)

Como demonstrado, o que a técnica propõe é que o mito seja reorganizado num quadro cujas colunas agrupem os mitemas em categorias de significado comum. A seqüência em que esses mitemas aparecem na narrativa pode até ser mantida nas linhas do quadro, mas serão as colunas – e portanto o aspecto não-diacrônico – que nos revelarão outros significados do mito, aqueles que dizem respeito às relações simbólicas entre os mitemas.

Cabe esclarecer que a opção por essa técnica não está baseada em um entendimento de que mitos e normas jurídicas sejam equivalentes, no sentido de possuírem uma igualdade lógica. Uma norma jurídica não pode, por exemplo, apresentar contradições, nem em seu próprio conteúdo, nem em relação às outras normas com as quais forma um conjunto. Em contrapartida, como se sabe, “tudo pode acontecer num mito. A sucessão dos eventos não parece estar aí submetida a nenhuma regra de lógica ou de continuidade, qualquer sujeito pode possuir qualquer predicado, qualquer relação concebível é possível” (Lévi-Strauss, 2008 [1955], p. 223).

Mas, com a aplicação da técnica apresentada acima, no entanto, as contradições de lógica e de continuidade do mito deixam de ser um problema para a sua compreensão. Ao mesmo tempo em que não é a característica lógica do mito que permite o uso dessa técnica, a utilização dela também não depende da presença de contradições no texto que será analisado, e pode então ser estendida a outros tipos de texto.

Uma primeira leitura das normas selecionadas, feita ainda sem a preocupação de uma análise aprofundada, permite então a separação dos elementos que nela estão contidos. Esses elementos se agrupam em categorias relativamente constantes que constituem uma idéia do que é o fenômeno do deslocamento forçado e de que modo o Estado colombiano busca atender as vítimas desse fenômeno. Ou seja, os feixes de relações que agrupam aqueles elementos falam (i) de um fenômeno (ii) que foi *provocado por algo*, (iii) onde algumas coisas foram *perdidas* ou *ameaçadas*, e que, por elas, (iv) alguma *garantia*, *compensação* ou *reparação* é oferecida.

Por questões estéticas e de facilitação da leitura, os quadros que assim foram montados não serão reproduzidos neste trabalho. Sua reprodução resultaria numa seqüência relativamente grande de páginas com tabelas cuja maioria das células estariam em branco. Basta, portanto, saber que as colunas desse quadro se organizavam pelas categorias listadas acima. O conteúdo que alimentou essas colunas – ou seja, os significados dados pelos textos a essas categorias – é o que será apresentado no próximo capítulo. A íntegra desses documentos jurídicos compõe o anexo deste trabalho.

## Capítulo 3

### Os discursos dos Três Poderes

#### 3.1 CONPES N° 2804 de 1995

A importância do documento *CONPES N° 2804 de 1995* dentro da trajetória jurídica e política do fenômeno do deslocamento forçado pela violência na Colômbia está no seu caráter fundacional. Até o ano anterior, o Estado colombiano apresentava uma certa resistência em reconhecer os *desplazados* como um novo sujeito de direitos, pois temia que isso fosse entendido como um reconhecimento, por parte do próprio Estado colombiano, da existência de violações de direitos humanos em seu território, o que representaria uma ameaça à sua soberania dentro do sistema internacional.

O *CONPES N° 2804* foi produto do *Salto Social*, o Plano de Desenvolvimento Social do tumultuado governo de Ernesto Samper Pizano (1994-1998). Já no primeiro dia após sua posse como Presidente eleito, vieram à tona os indícios de que sua campanha eleitoral havia sido financiada pelo narcotráfico. Uma das conseqüências de tal escândalo foi um forte questionamento da legitimidade política de Samper pela comunidade internacional, especialmente pelos Estados Unidos, com sua política de “guerra às drogas”, iniciada por Nixon já no início da década de 1970. Com a necessidade de legitimação internacional, Samper buscou uma maior promoção de políticas públicas sobre Direitos Humanos, o que resultou numa conjuntura favorável para o aparecimento desse documento.

O *Consejo Nacional de Política Económica y Social* (CONPES) é a autoridade nacional máxima de planejamento do Estado colombiano. Desempenha o papel de organismo assessor do Governo em todos os aspectos relacionados ao desenvolvimento econômico e social daquele país, e atua sob a direção do Presidente da República. Sua composição envolve os principais cargos do Poder Executivo<sup>13</sup>.

No *Salto Social*, o governo de Samper anunciava que:

---

<sup>13</sup> Compõem o CONPES os Ministros de Relações Exteriores, Fazenda, Agricultura, Desenvolvimento, Trabalho, Transporte, Comércio Exterior, Meio Ambiente e Cultura, além do Diretor do Departamento Nacional de Planejamento, os gerentes do Banco da República e da Federação Nacional de Cafeicultores, assim como do Diretor de Assuntos para as Comunidades Negras do Ministério do Interior e o Diretor para a Equidade das Mulheres. Mais informações a respeito desse conselho podem ser obtidas no site <<http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/tabid/55/Default.aspx>> (acessado em: 17 jul. 2010. 21:13).

Para superar la situación de violencia política y la violación de los derechos humanos, el gobierno pondrá en práctica una política que permitirá avanzar en la regularización del conflicto armado interior mediante la aplicación de las normas del derecho internacional humanitario. (...) El desplazamiento forzado por razones asociadas con la violencia, en particular la de carácter político, deja múltiples y complejas consecuencias sociales, culturales, económicas y psicológicas en la población afectada. La población desplazada y víctima de la violencia, caracterizada por su estado de indefensión aislamiento y marginalidad social demanda, en el marco de una política de paz y rehabilitación, una acertada combinación de estrategias integrales de asistencia, prevención y protección. Para tal fin se diseñará, dentro de los mecanismos de desarrollo social y productivo contemplados en el presente Plan, un PROGRAMA NACIONAL DE PROTECCIÓN Y ASISTENCIA INTEGRAL QUE COMPRENDA LA PREVENCIÓN DEL DESPLAZAMIENTO, la atención humanitaria de emergencia a las poblaciones desplazadas (...).

(República de Colombia, 1994)

A execução da política definida pelo *CONPES 2804* foi bastante precária. Entre outros motivos porque o programa tomou como base a estrutura institucional já existente do *Sistema Nacional de Atención y Prevención de Desastres*, criado em 1988 para tratar dos problemas relacionados a desastres naturais. No entanto, o documento foi extremamente relevante, pois não só previu a criação de normas jurídicas para a proteção dos *desplazados*, como também fixou uma série de conceitos que até hoje guiam a política colombiana sobre deslocamento forçado pela violência. Como relata o advogado e jurista Roberto Carlos Vidal López,

hacia el final del período presidencial, el trabajo del ejecutivo había proveído todos los conceptos jurídicos para el desarrollo del tema del desplazamiento. Conceptos que serían repetidos, reelaborados y criticados por las demás ramas del poder público y las ONG.

(Vidal López, 2007, p. 184).

Como dito no capítulo anterior, para a análise do documento *CONPES 2804*, apresentada a seguir, e dos demais documentos e normas que serão analisados mais adiante, quatro feixes de relações foram elencados. O primeiro trata da noção de *desplazado*, incluindo tanto os elementos positivos – que afirmam quem é *desplazado* – quanto os negativos – que limitam o conceito. O segundo feixe trata dos fenômenos ou agentes que provocam o deslocamento forçado. O terceiro, daquilo que é perdido ou ameaçado antes, durante ou depois do deslocamento. E o último, daquilo que é garantido ou oferecido aos *desplazados*.

Os elementos encontrados nesse documento, uma vez organizados nesses quatro feixes de significado, revelam uma política voltada principalmente a elencar direitos, garantias e benefícios, sem deixar, no entanto, de apresentar uma caracterização interessante dos *desplazados* e dos eventos pelos quais eles passam.

Portanto, sobre o grupo de pessoas a quem o documento se direciona, é acrescentada à idéia básica de que “*es desplazado toda persona que se há visto forzada a migrar dentro del territorio nacional*” uma caracterização dos grupos de *desplazados* antes e depois da migração. Essa caracterização tem origem em estatísticas cuja origem o documento não especifica. No entanto, dá a entender que, ao menos em parte, teriam sido levantadas pelo *Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres*.

Assim, conforme descreve o documento, antes da migração empreendida pelos *desplazados*, estes eram um grupo formado por trabalhadores rurais, e por pequenos e médios camponeses e comerciantes. Dedicavam-se ao trabalho de casa e à prestação de serviços, alguns eram trabalhadores empregados e professores. O documento destaca também que possuíam casa própria ou alugada.

Porém, após a migração – sofrida especialmente por mulheres e jovens<sup>14</sup> –, esses grupos populacionais, em sua maioria, passam a viver em cortiços ou em favelas, nos arredores das capitais dos estados e nas cidades de médio porte. Uma vez desempregadas, dedicam-se ao comércio informal, mas não conseguem desenvolver um projeto econômico-social sustentável. Quando recebem algum tipo de ajuda, é na forma de alojamento e dinheiro, dispostos por parentes ou amigos. A representação verificada, então, é a de grupos populacionais que, uma vez forçados a migrar, sofreram drásticas mudanças em suas situações sócio-econômicas.

Mas, considerando que o documento em análise é uma norma, há ainda um importante fato a se destacar: uma vez convertido em objeto a ser administrado pelo Estado, o *desplazado* adquirirá sua natureza institucional, limitada pelos pressupostos das normas. Assim, para os fins do documento em análise, só é *desplazado* aquele que solicita acesso ao programa do governo numa data não maior que um ano após o fato motivador de seu deslocamento.

Ou seja, considerando que o *Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia* tem início com a publicação desse documento, e dada a limitação temporal descrita acima, depreende-se que, para o Estado colombiano de então, só a partir de 1994 é que começam a existir os *desplazados*. Os deslocamentos

---

<sup>14</sup> Os homens adultos eram, mais comumente, vítimas fatais dos atos de violência que, então, motivavam as migrações. Esse padrão pode ser verificado, por exemplo, nas crônicas de Alfredo Molano, mencionadas na introdução deste trabalho.

internos provocados pelos atos de violência em data anterior àquele ano não eram, então, reconhecidos, para os fins desse documento, na categoria de *desplazados*.

O elemento provocador dessas migrações, apresentado pelo segundo feixe de significados, pode parecer um tanto abstrato quando o documento é lido fora de seu contexto. Tratar-se-ia, basicamente, de uma alteração drástica da ordem pública por um processo e uma dinâmica de violência que atravessam o país e que se manifestam por meio de um conflito armado interno, de uma violação em massa de Direitos Humanos e da infração do Direito Internacional Humanitário. A menção a estes dois conjuntos de normas internacionais explicita a tentativa de diálogo que o governo buscava com a comunidade internacional. Mas, para além disso, o documento nada revela sobre a dinâmica motivadora dos deslocamentos ou dos atores responsáveis por essa violência. Limita-se a falar de “circunstâncias” que alteram a ordem pública.

No entanto, se dermos atenção ao contexto em que o documento foi elaborado – verificando, por exemplo, o trecho do Salto Social que foi citado acima – veremos que a violência aqui considerada é “*en particular la de carácter político*”. Ou seja, aquela associada aos conflitos envolvendo os grupos armados que desafiavam a autoridade política do Estado, as guerrilhas.

Verifica-se, então, uma nova limitação: o conceito que aqui é traçado de *desplazado por la violencia* não está dirigido a atender as vítimas da criminalidade comum ou do narcotráfico<sup>15</sup>, mas essencialmente os fenômenos de migração relacionados à existência de grupos dentro do país que desafiam a autoridade do Estado. Essa associação entre o fenômeno do deslocamento forçado e os conflitos políticos armados teve como consequência uma grave estigmatização dos *desplazados*.

Aos olhos do Estado e da sociedade colombiana, ambos empenhados na luta contra os grupos armados ilegais, os *desplazados* passaram a ser vistos como sujeito demasiadamente próximos a esses grupos, seja como vítimas ou como colaboradores. Em termos coloquiais, a sociedade colombiana supõe que, se alguém está fugindo de algum grupo armado, é porque alguma coisa deve a ele. Além de não ser alguém de confiança, é alguém cuja presença atrairá o grupo armado que o persegue. Assim, os *desplazados* nunca poderiam ser reconhecidos como parte da população civil separada das partes envolvidas no

---

<sup>15</sup> O documento antecede, em poucos anos, a aliança entre as guerrilhas e o narcotráfico – ou, ao menos, o conhecimento público dessa aliança.

conflito. Ao contrário, eram estigmatizados como inimigos potenciais da sociedade e do Estado, e sobre eles espalhou-se uma desconfiança generalizada.

Um exemplo dessa estigmatização é o famoso episódio da *Hacienda de Bellacruz*, citado na *Sentencia T-025*, que será analisada no próximo capítulo. No início de 1996, cerca de 270 famílias camponesas que ali viviam foram torturadas e desalojadas por 40 paramilitares que estavam a serviço de uma grande empresa interessada em parte daquelas terras. Esse grupo de *desplazados* só conseguiu ser atendido pelo Estado meses mais tarde, e só após ocuparem, quatro vezes e de forma pacífica, alguns órgãos governamentais em forma de protesto. Quando finalmente foram atendidos, no momento em que se providenciava um assentamento provisório para esse grupo, a própria governadora do departamento de Cundinamarca orientou os prefeitos dos municípios daquele departamento a não receberem o grupo de *desplazados*, evitando com isso problemas de ordem pública, já que, segundo a governadora, aquelas pessoas eram guerrilheiras que trariam conflitos à comunidade (República de Colombia, 2007, Tomo II)<sup>16</sup>.

Além dos direitos fundamentais, de cunho civil, político, econômico, social e cultural, o terceiro feixe de significados também aponta para a perda de outros elementos abstratos, como a vida, as condições psicoafetivas, a segurança e a liberdade pessoal. Aponta também para a perda da integridade física, do local de residência e dos patrimônios materiais, além das atividades econômicas habituais.

No entanto, todas essas perdas – concretas ou abstratas, materiais ou subjetivas – eram vistas, no discurso oficial do Estado, como essencialmente reversíveis. Isso pode ser notado no quarto e último feixe de significados, onde se fala de neutralizar as dinâmicas de violência, mitigar seus graves efeitos, neutralizar as circunstâncias que geram o deslocamento forçado, minimizar os riscos aos quais a população deslocada pode ser exposta, evitar a arbitrariedade e a discriminação por parte da sociedade civil e das autoridades civis, policiais e militares, sensibilizando esses grupos e induzindo-os à solidariedade em torno da situação da população deslocada.

O documento prevê ainda uma longa relação de garantias a serem efetivadas pelo Estado. Entre elas, o retorno voluntário ou o reassentamento, as condições mínimas de

---

<sup>16</sup> Um importante complemento a esta pesquisa seria levantar as representações que a opinião pública tem dos *desplazados*. Durante uma pesquisa de campo, é possível verificar, em conversas com as pessoas na rua, opiniões segundo as quais os *desplazados* não querem saber de trabalhar porque estão acomodados ao benefício financeiro que recebem do Estado.

sustentabilidade para a reincorporação social e econômica, o desenvolvimento integral e sustentável das regiões expulsoras e das regiões receptoras de população deslocada, a convivência pacífica, a atenção humanitária de emergência, e a autonomia social e econômica. Tudo isso por meio da adoção de medidas de proteção, do atendimento às necessidades de alimentação e de utensílios de cozinha, de asseio pessoal, de atenção médica e psicológica, de transporte emergencial, de alojamento provisório dotado de serviços sanitários, do fomento de emprego e de capacitação técnica, do acesso a crédito produtivo e ao Sistema Nacional de Reforma Agrária, do respeito à diversidade cultural e econômica das populações que vierem a se beneficiar dessas garantias, do acesso aos programas sociais de saúde, de educação, de habitação urbana, de atenção à infância, à mulher, às pessoas de terceira idade e à juventude.

Ainda nesse último feixe de significados, vale destacar dois pontos: o registro do abandono obrigado da terra, de tal maneira que esta não possa ser objeto de posse, ocupação, prescrição ou venda obrigada; e a recomendação de que se promova no Congresso uma legislação que reconheça e proteja juridicamente a população deslocada.

O primeiro ponto ainda hoje é um desafio. De acordo com um estudo mencionado por Posada (2009, p. 137-138), o registro de posse de cerca de um terço dos desplazados é bastante precário ou difícil de provar, seja porque não possuíam título de propriedade, porque ocupavam terras baldias, ou porque o tipo de vinculação que tinham com a terra era juridicamente frágil.

Além disso, o destino das terras abandonadas é instável, não sendo necessariamente o grupo que provocou o deslocamento da população aquele dá o novo destino da área esvaziada. Posada comenta que a destinação dessas terras parece obedecer pautas diferentes, de acordo com o grupo armado dominante:

“Para los paramilitares la apropiación de territorios de desplazados se enmarca en los objetivos de seguridad militar y de creación de santuarios para el negocio de las drogas, y en algunos casos para el desarrollo de plantaciones agrícolas de largo plazo o ganadería extensiva, cuando se busca invertir ganancias. Los paramilitares estuvieron interesados en la propiedad de la tierra como forma de enriquecimiento, seguridad y garantía de lealtad o sometimiento de la población. Por eso, buscaron expulsar la población que sospechaban poco leal y redistribuyeron la posesión de la tierra entre quienes mostraron lealtad con el grupo armado y contribuyeron en sus negocios. Las guerrillas privilegiaron el control de la población rural para crear corredores de movilidad territorial, y estuvieron más dispuestas a abandonar territorios por razones de táctica militar. Tendieron a acumular capital de manera más líquida y más vinculada con la actividad militar, como ganado, medios de transporte y negocios de abastecimiento logístico, aunque también se apropiaron predios con violencia. Por eso ha sido mayor la apropiación de tierras por paramilitares, que han

articulado el uso de la fuerza a un proyecto de dominación económica y política territorial, mientras las guerrillas han acumulado más su capital en el aparato militar.”

(Posada, 2009, p. 138-139)

O segundo ponto, da recomendação de que se promova uma legislação que reconheça e proteja juridicamente a população deslocada, foi atendido dois anos depois, pela *Ley 387 de 1997*, analisada a seguir.

### 3.2 Ley 387 de 1997

A *Ley 387 de 1997*, “*por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia*”, é uma espécie de documento-síntese, resultado dos debates, ocorridos na Câmara e no Senado, em torno de três projetos de lei apresentados ao Congresso a partir das recomendações do documento *CONPES 2804 de 1995*.

A maior parte dessa lei é dedicada a descrever o sistema de atenção ao deslocamento forçado, que está baseado na coordenação de múltiplas entidades complementárias, cada uma com sua devida competência. Pouco define sobre o conceito de *desplazado*. Limita-se a reproduzir o conceito geral expresso no *CONPES 2804*<sup>17</sup> e deixa a cargo do Governo Nacional a regulamentação do que se entende por “*condición de desplazado*” – ou seja, o começo e o fim dessa condição, além dos seus efeitos jurídicos – relacionando apenas nove princípios que devem orientar sua interpretação e sua aplicação.

Com essa estrutura vaga e programática, a lei resultou numa disputa jurídica a respeito da extensão ou da restrição de sua aplicação. Como destaca Vidal López:

---

<sup>17</sup> De acordo com o *Artículo 1º* daquele documento, “*Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público.*”

La existencia de la Ley 387 llevó hacia la arena jurídica los debates sobre las políticas de desplazamiento. Desde su expedición, el desplazamiento por la violencia en Colombia se ha considerado como un problema fundamentalmente jurídico, con todas las limitaciones y posibilidades que ello implica. Una prueba extrema de esta juridización del desplazamiento interno es el hecho de que aún las comunidades desplazadas articulan todas sus demandas con referencia a la Ley 387, que se ha convertido casi en un fetiche.<sup>18</sup>

(Vidal López, 2007, p. 188)

Como foi mencionado, esta lei pouco trata da definição do *desplazado*, deixando essa responsabilidade a cargo do Governo Nacional. Ao mesmo tempo, está quase inteiramente dedicada a definir a composição e o funcionamento do sistema de atenção ao deslocamento forçado. Assim, ao sistematizá-la conforme o esquema utilizado e descrito anteriormente, temos pouca informação sobre os três primeiros feixes de significado, ou seja, a respeito (i) da noção de *desplazado*, (ii) dos fenômenos ou agentes que provocam o deslocamento forçado e (iii) daquilo que é perdido ou ameaçado. Por outro lado, temos uma extensa relação daquilo que é oferecido ao *desplazado*, que em grande parte pode ser deduzida das atribuições de cada entidade que compõe o sistema de atenção.

Quanto ao conceito de *desplazado*, o que a *Ley 387* apresenta é aquilo que havia de mais básico no documento CONPES 2804: a noção segundo a qual é *desplazado* “*toda persona que se há visto forzada a migrar dentro del territorio nacional*”.

Para além disso, o que apresenta são duas condições de acesso aos benefícios por ela apresentados e um marco de saída da condição de *desplazado*. A lei estabelece, então, que o interessado em ter acesso ao programa de atenção do governo deve ser pessoa colombiana que tenha declarado, conforme o procedimento de recepção de cada entidade, à Procuradoria Geral da Nação, à Defensoria Pública, aos responsáveis municipais ou distritais, ou ainda em qualquer despacho judicial os fatos dos quais foi vítima. Deve ainda enviar uma cópia dessa declaração à Direção Geral da Unidade Administrativa Especial para os Direitos Humanos do Ministério do Interior, ou à oficina que esta entidade designar a nível estadual, distrital ou municipal.

---

<sup>18</sup> O autor insere ao fim deste trecho a nota de rodapé 29, em que comenta que “*el grupo de antropólogos del Museo Nacional de Colombia que vienen desarrollando una intensa investigación sobre las comunidades desplazadas en Bogotá desde 2002, han registrado que la Ley 387, en los sectores populares donde habitan los desplazados, se ha convertido en un objeto de culto y respeto, que se utiliza no sólo para los fines institucionales para los que fue diseñada, sino que tiene otros usos en la resolución de conflictos y la defensa de derechos o situaciones en que los desplazados se ven amenazados por particulares*”.

Quanto ao marco de saída, a lei estabelece que “*la condicion de desplazado forzado por la violencia cesa cuando se logra la consolidación y estabilización socioeconómica, bien sea en su lugar de origen o en las zonas de reasentamiento*”.

Ou seja, dado que o foco desta lei é o funcionamento do sistema de atenção ao deslocamento forçado, a noção de *desplazado* aqui apresentada gira em torno das condições de entrada e de saída do programa do governo. Entrada por meio de um procedimento burocrático e saída pelo alcance do objetivo desse mesmo programa: a consolidação e a estabilização sócio-econômica do beneficiário. Podemos afirmar, então, que nesta lei, ainda mais que no documento analisado anteriormente, a noção de *desplazado* equivale ao signo do “beneficiário”, enquanto a experiência real do indivíduo forçado a migrar é quase totalmente ocultada.

O segundo feixe de significados, daquilo que provoca o deslocamento forçado, por outro lado, não apresenta diferenças em relação ao *CONPES 2804*. São utilizados termos como “conflito armado interno”, “distúrbios e tensões interiores”, “processos e dinâmicas de violência”, “alteração da ordem pública”, “violação de direitos”, “processos de perseguição”, “conflitos violentos”, “fatores de perturbação”, “fatos puníveis”, etc. Ou seja, termos típicos do vocabulário do Direito Internacional Humanitário e dos Direitos Humanos, sem referência explícita a atores responsáveis ou aos processos de deslocamento de populações.

O terceiro feixe, que trata daquilo que é perdido ou ameaçado, também não apresenta novidades. Talvez porque este estava suficientemente detalhado na norma anterior e, aqui, chega inclusive a ser mais enxuto. No entanto, está de acordo com o objetivo almejado pela lei. Ou seja, se a meta estabelecida no primeiro feixe de significados é o restabelecimento sócio-econômico, então o que foi perdido diz respeito ao social e ao econômico: local de residência, atividade econômica, imóveis rurais, integridade física, bens patrimoniais. Já não são mencionadas as condições psíquicas ou afetivas, nem os direitos políticos ou culturais. No máximo, a liberdade pessoal e a segurança.

Se a lei gira em torno do restabelecimento sócio-econômico da pessoa que foi forçada a migrar, já é possível concluir que está mantido o caráter de reversibilidade dos efeitos do deslocamento forçado. E a lista daquilo a que se propõe o Estado, por meio desta lei, para reverter a situação dos *desplazados* é longa. Boa parte dos elementos que a

compõem mantêm o diálogo com a comunidade internacional por meio dos Direitos Humanos e do Direito Internacional Humanitário, como o direito a solicitar e receber ajuda internacional, a garantia dos direitos civis fundamentais reconhecidos internacionalmente, a livre circulação dos envios de ajuda humanitária, o acompanhamento nacional e internacional à população deslocada, o estabelecimento de escritórios temporários ou permanentes para a defesa e a proteção dos Direitos Humanos e o cumprimento das normas do Direito Internacional Humanitário.

De resto, vários elementos aparecem de maneira idêntica à que foi apresentada no quarto feixe de significados da norma anterior. Entre as poucas novidades, estão o direito fundamental à reunificação familiar, o acesso a soluções definitivas à sua situação, o direito a não ser deslocado forçosamente, a garantia de que sua liberdade de movimento não será sujeitada a mais restrições que aquelas previstas em lei, a busca de mecanismos alternativos de solução de conflitos, o direito à assistência legal e jurídica, a garantia da investigação dos fatos, da restituição dos direitos vulnerados e da defesa dos bens afetados, o direito aos meios necessários para criem suas próprias formas de subsistência, a atenção especial às comunidades negras e indígenas submetidas ao deslocamento, o direito aos serviços integrais de assistência médica, cirúrgica, odontológica, psicológica, hospitalar e de reabilitação, o direito a programas especiais de educação e de habitação, etc.

Há, ainda, um benefício que chama a atenção. O *Artículo 26* trata “*De la definición de la situación militar de los desplazados*”, ou seja, dos deveres dos cidadãos de prestar o serviço militar obrigatório:

Las personas que teniendo la obligación legal de resolver su situación militar y que por motivos relacionados con el desplazamiento forzado no lo hubiesen hecho, podrán presentarse a cualquier distrito militar, dentro del año siguiente a la fecha en la que se produjo el desplazamiento, para resolver dicha situación sin que se le considere remiso.

(Ley 387 de 1997, Título III, Artículo 26).

Este, talvez mais que os outros, revela o que é a almejada consolidação e estabilização sócio-econômica que porá fim à condição de *desplazado* das populações: a normalização do funcionamento do Estado. Ainda que preocupações como a atenção médica e psicológica sejam mencionadas, elas aparecem como meio para viabilizar um Estado de violência controlada, com uma população produtiva e que satisfaça as exigências da comunidade internacional em que está inserido.

O que depreendemos, portanto, desses discursos normativos do Poder Executivo e do Poder Legislativo é uma progressiva substituição das experiências concretas dos *desplazados*, com suas específicas e variadas ocupações e lugares de habitação, pela figura universal do beneficiário, objeto das políticas de governo para normalização do funcionamento do Estado.

Vidal López (2007, p. 187) acrescenta também a observação de que, na forma em que foi escrita, a *Ley 387* não obriga o Estado a garantir os direitos/benefícios da população deslocada, mas apenas o faz responsável pelo desenvolvimento da política de atendimento dessa população. Desse modo, não é de surpreender que uma grande quantidade de pessoas tenha lançado mão, nos anos que se seguiram, de um dispositivo constitucional, conhecido como *acción de tutela*, para exigir de modo efetivo os direitos/benefícios que lhes eram previstos.

A *Sentencia T-025*, analisada a seguir, é resultado de um conjunto de ações de tutela apresentadas principalmente por grupos de *desplazados*. Portanto, mesmo sendo um discurso do Estado colombiano, ele tem como ponto de partida os discursos dos próprios *desplazados*, apresentando assim uma espécie de contraponto sobre as representações em análise.

### **3.3 Sentencia T-025 de 2004**

O período posterior à Segunda Guerra Mundial é marcado, entre outras coisas, pela criação de Cortes Constitucionais nos países europeus. Ou seja, pela instalação de tribunais cuja finalidade é a de observar a conformidade das leis de menor hierarquia com as chamadas cartas magnas de seus respectivos países.

Cortes desse tipo já existiam desde o início do século XX. Mas a experiência do nazismo e do fascismo, cujos governos opressivos subjugarão os parlamentos, realçou a necessidade de se incorporar aos sistemas políticos órgãos jurídicos independentes que pudessem salvaguardar os direitos fundamentais e garantir a efetividade das declarações de direitos nacionais e internacionais (Álvarez Díaz, 2008).

De maneira semelhante ao que havia se observado na Europa, após o fim da Guerra Fria deu-se uma intensificação da criação de Cortes Constitucionais na América Latina,

especialmente em reação às ditaduras militares que marcaram o continente na segunda metade do século passado. Assim, a criação de tribunais para exercer o controle de constitucionalidade sobre as decisões do poder político nos países latino-americanos – ou a ampliação, nesse sentido, do papel de Cortes Supremas já existentes, ou ainda a criação de salas constitucionais dentro de Cortes Supremas – ocorreu principalmente durante a década de 1990, como foi o caso do México (1994), da Bolívia (1998), do Equador (1996), do Peru (1993), de El Salvador (1994), do Paraguai (1992), entre outros (Ansolabehere, 2007).

As Cortes Constitucionais têm sido, portanto, depositárias de demandas sociais e, com isso, assumido certo protagonismo nos debates políticos de seus países. Os antropólogos Jean e John Comaroff enxergam nesse fenômeno uma espécie de migração da política para as cortes. “Conflitos que antes eram tratados nos parlamentos, por meio de protestos, campanhas de mídia, greves, boicotes, bloqueios, tendem cada vez mais a tomar o rumo do judiciário.” (Comaroff e Comaroff, 2006, p. 79 – tradução livre minha<sup>19</sup>). Esses autores observam, ainda, que não são apenas as políticas atuais que estão sendo judicializadas, mas também o próprio passado, como é o caso da Inglaterra, que vem sendo processada pelas políticas praticadas no continente africano durante o período colonial (*idem*, p. 81-82). Nas Américas, temos, entre outros exemplos, os processos abertos contra o general Augusto Pinochet na virada dos anos 1990 para os anos 2000, e o recente debate, provocado pelo Plano Nacional de Direitos Humanos III, sobre a possibilidade de se julgar e responsabilizar os agentes do Estado brasileiro que participaram de torturas e mortes entre 1964 e 1985, período de vigência da ditadura militar.

A Corte Constitucional colombiana é criada pela Constituição de 1991, com a missão de garantir a integridade do próprio texto constitucional. Antes dessa reforma constitucional, a competência para o controle de constitucionalidade era da Corte Suprema de Justiça, que continuou existindo após a nova Constituição, mas teve sua função reduzida à revisão de decisões das instâncias inferiores nos casos de suspeita de erro na aplicação do direito.

Essa divisão de trabalho entre as duas cortes, com a conseqüente perda de poder da Corte Suprema de Justiça, resultou numa disputa de prestígio e credibilidade dentro do campo jurídico (Garzón, 2008). Por um lado, a Corte Constitucional “materializa em uma

---

<sup>19</sup> “Conflicts once joined in parliaments, by means of street protests, media campaigns, strikes, boycotts, blockades tend more and more to find their way to the judiciary.”

instituição o pacto político de 1991, o que lhe outorga um importante valor simbólico para a sociedade colombiana, que se traduz em capital político para adotar decisões polêmicas, ainda que seja contra a vontade política dos demais poderes e do mesmo Judiciário” (Garzón, 2008, p. 63). Por outro, a Corte Suprema de Justiça “é considerada por muitos como sendo um símbolo do passado, de um Judiciário conservador e tradicionalista, que tentou evitar a convocatória da Assembléia Nacional Constituinte em 1990 com argumentos formalistas” (Garzón, 2008, p. 70).

A Corte Constitucional é composta por 9 magistrados, eleitos pelo Senado para mandatos de oito anos a partir de listas tríplices apresentadas pelo Presidente da República, pela Corte Suprema de Justiça e pelo Conselho de Estado<sup>20</sup>. Entre as suas principais funções, descritas no artigo 241 do texto constitucional de 1991, estão as atividades de controle de constitucionalidade das normas com força de lei de origem legislativa ou administrativa, e a revisão das decisões judiciais relacionadas às ações de tutela dos direitos constitucionais.

A ação de tutela foi criada na Constituição Política de 1991 como uma ferramenta jurídica em virtude da qual qualquer pessoa pode, sem necessidade de advogado ou de formalidade especial, solicitar a qualquer juiz a proteção imediata de seus direitos fundamentais. Com esta ação é relativamente fácil para todo cidadão fazer uma queixa virar uma discussão jurídica.

(Garzón, 2008, p. 65)

Em 22 de janeiro de 2004, os magistrados Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño e Rodrigo Escobar Gil proferiram uma sentença de revisão relativa aos expedientes de 109 ações de tutelas postuladas por um conjunto de 1.150 núcleos familiares pertencentes à população de *desplazados*. Essa sentença, conhecida como *Sentencia T-025*, declara a existência de um *estado de cosas inconstitucional en la situación de la población desplazada*, descrevendo uma conjuntura de negação sistemática e generalizada dos direitos constitucionais daquela população.

Em uma avaliação das políticas públicas sobre o deslocamento forçado na Colômbia, a ONG CODHES comenta que a Sentencia T-025 de 2004

constituye el pronunciamiento más significativo de este tribunal sobre las responsabilidades del Estado frente a las personas afectadas por la violencia y la crisis social. En el plano constitucional, se inicia un proceso inédito que pone a prueba las principales instituciones de la Constitución de 1991, destinadas a la protección de los derechos fundamentales.

(Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, 2006, p. 21)

---

<sup>20</sup> Para mais detalhes sobre a composição da Corte Constitucional colombiana, acessar: <http://www.corteconstitucional.gov.co/lacorte/> (acesso em 25 out. 2010).

A sentença resume da seguinte maneira os expedientes revistos e os fatos que deram origem às ações de tutela:

Os acionantes eram vítimas de deslocamentos provocados por episódios ocorridos, em média, mais de um ano e meio antes da postulação das ações de tutela. As ações tinham sido postuladas contra o grande conjunto de instituições governamentais responsáveis pelo atendimento da população deslocada, como a *Red de Solidariedad Social* (atualmente integrada à *Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional*), os Ministérios da Fazenda e do Crédito Público, da Agricultura, da Educação, da Saúde, do Trabalho e da Segurança Social, o *Instituto Colombiano de la Reforma Agraria*, entre outras.

A maioria dos acionantes havia recebido ajuda humanitária de emergência durante os três meses seguintes aos episódios que deram origem aos deslocamentos, ainda que algumas dessas ajudas não tenham sido completas. Outros, porém, não haviam recebido qualquer tipo de ajuda institucional, mesmo os inscritos no *Registro Único de Población Desplazada*, nem sequer uma orientação adequada sobre os procedimentos de acesso aos programas de atenção à população deslocada. Em muitos casos, o período transcorrido sem o recebimento de qualquer ajuda era de seis meses a dois anos.

As ações foram postuladas, portanto, por considerarem que as autoridades responsáveis não estavam cumprindo sua missão de proteção à população deslocada, e pela falta de resposta efetiva às demandas de habitação e de acesso a projetos produtivos, além das demandas de saúde, educação e ajuda humanitária.

Em relação às respostas a essas demandas, a sentença informa que os acionantes passavam até quase dois anos sem recebê-las, e que em muitos casos só as recebiam depois de postularem uma ação de tutela. Além disso, as respostas dadas pelas entidades responsáveis apresentavam um formato padrão que se limitava a descrever os componentes da ajuda a que tinham direito, sem resolver de fato as petições apresentadas. Devido à falta de uma assessoria adequada, muitos peticionários deixavam de seguir o procedimento formal dos pedidos e por isso tinham a ajuda negada, devendo reiniciar o procedimento após meses de espera.

Os magistrados relacionam dez justificativas apresentadas pelas instituições governamentais para a não concessão dos benefícios previstos em lei:

- 1) A entidade a quem se faz a solicitação não é a competente para conceder a ajuda solicitada, pois está apenas a cargo de algum aspecto de coordenação;
- 2) Não existe disponibilidade orçamentária suficiente para atender à solicitação;
- 3) É impossível prolongar a ajuda humanitária de emergência para além do prazo determinado em lei, independentemente da situação de fato em que se encontre o *desplazado*;
- 4) A ajuda solicitada não pode ser concedida por que o peticionário não está inscrito no *Registro Único de Población Desplazada*;
- 5) A entidade encarregada de atender à solicitação está em processo de extinção;
- 6) Existe erro na solicitação ou ausência de postulação do peticionário para o acesso à habitação;
- 7) O programa de auxílio à habitação se encontra suspenso por falta de disponibilidade orçamentária;
- 8) As petições serão atendidas em estrita ordem de apresentação e conforme a disponibilidade orçamentária;
- 9) A política de auxílio à habitação foi modificada pelo governo nacional e transformada numa política de crédito à habitação de interesse social, por isso o peticionário deve apresentar uma nova solicitação, postulada à entidade encarregada de conceder os créditos;
- 10) A única forma de se ter acesso à ajuda para restabelecimento econômico é apresentar um projeto produtivo, ainda que a lei preveja outras formas.

Foi esse conjunto de impedimentos burocráticos apresentados à população deslocada, portanto, que deu origem às ações de tutela revistas na sentença T-025. Da maneira como resumiram os magistrados, as 109 ações interpostas demandam:

1. Que as petições sejam resolvidas de fato e num prazo claro e determinado;
2. Que se materializem as ajudas para estabilização econômica, habitação, relocação, projetos produtivos, acesso à educação para os filhos,
3. Que as terras em posseção ou propriedade que foram abandonadas pelos deslocados sejam protegidas;
4. Que recebam ou continuem recebendo a ajuda humanitária de emergência;
5. Que sejam reconhecidos como *desplazados* e que lhes outorguem os benefícios que surgem dessa condição;
6. Que se adote um programa de segurança alimentar;
7. Que sejam fornecidos os remédios receitados;
8. Que uma das pessoas inscritas sob um núcleo familiar seja dele desvinculada e lhe seja permitido continuar recebendo a ajuda humanitária como um núcleo familiar;
9. Que sejam feitas as apropriações necessárias para solucionar a situação da população deslocada e se façam efetivos os programas voltados a ela;
10. Que o Ministério da Fazenda desembolse o dinheiro necessário para adiantar os programas de habitação e projetos produtivos;
11. Que se permita o recebimento de capacitação para o desenvolvimento de projetos produtivos;
12. Que se advirta o representante legal da *Red de Solidaridad* que quando se omite de cumprir com suas responsabilidades para com os deslocados, incorre em razão de má conduta;
13. Que se forme o comitê municipal para a atenção integral do deslocado;
14. Que seja restabelecida a prestação do serviço de saúde que passou a ser negada a partir de uma Circular na qual se condicionou essa prestação aos problemas inerentes ao deslocamento.
15. Que as entidades territoriais, dentro de sua disponibilidade orçamentária, contribuam com os planos de habitação para a população deslocada.

Alguns dos juízes que julgaram essas ações concederam a tutela para a proteção dos direitos da população deslocada. No entanto, a maioria as negou. Algumas dessas decisões negativas traziam o argumento de que a pessoa ou a associação que interpunha a ação não tinha legitimidade para tal. Outras argumentavam que a ação de tutela era um meio improcedente para as demandas que tinham sido postuladas. Havia também as que apresentavam argumentos baseados no ônus da prova, apontando que o demandante falhava em demonstrar a vulneração de seus direitos fundamentais. Outras decisões se baseavam numa interpretação estrita da lei para apontar essa mesma ausência de vulneração de direitos. E, por fim, houve os argumentos segundo os quais os juízes de tutela não são ordenadores do gasto ou co-administradores da gestão do Poder Executivo, não podendo, por meio de tutela, determinar sobre a distribuição dos recursos públicos.

O contexto do conjunto de processos que resultou na *Sentencia T-025*, portanto, é o de uma disputa jurídica em torno dos direitos que a legislação previa para a população forçada a se deslocar por conta da violência. Disputa essa que era travada especialmente no campo da burocracia, que acabava por esvaziar a legislação criada para regulamentar o atendimento da população deslocada, fazendo daquelas leis meras cartas de intenções não cumpridas.

Diante de tal contexto, quase um ano antes de proferirem a sentença, os três magistrados requereram a várias entidades e organismos públicos, organismos internacionais e ONGs que, a partir da documentação e da informação disponível, respondessem um questionário a respeito das políticas de atenção à população deslocada. Os dados e argumentos que constaram nas respostas foram, então, utilizados em uma avaliação das ações de tutela e na fundamentação da sentença proferida.

A revisão dessas 109 tutelas levantava problemas jurídicos constitucionais complexos, relacionados ao conteúdo, ao alcance e às limitações da política estatal de atenção à população deslocada, pois se verificava uma grave situação de vulnerabilidade no público alvo dessa política. Além disso, esse público enfrentava problemas na forma como as entidades responsáveis vinham atendendo as suas demandas e no tempo que transcorria até que esse atendimento acontecesse.

Havia também claros sinais de que várias entidades estavam convertendo a apresentação de ações de tutela em procedimento ordinário para a obtenção da ajuda

governamental, o que era evidenciado inclusive pelo grande número de ações de tutela apresentadas pelos *desplazados* e pelo fato da maioria dos problemas relatados nessas ações se apresentarem de maneira reiterada desde que a política de atenção tinha sido estabelecida.

Disso tudo, os magistrados sistematizaram quatro problemas jurídicos a serem resolvidos e aos quais ficou circunscrita a análise da situação apresentada:

- As associações de *desplazados* estão legitimadas a postular ações de tutela em nome de seus associados, ainda que estes não tenham lhe outorgado um poder específico para tal, e que seus representantes não tenham a qualidade de tutores legais?
- Pode ser verificada a vulneração do princípio de boa fé quando uma tutela apresentada individualmente já havia sido anteriormente apresentada, pelos mesmos fatos e contra as mesmas entidades, por uma associação de *desplazados*, ou quando uma tutela é apresentada por um indivíduo que se separou de um núcleo familiar e demanda uma ajuda que já era concedida àquele núcleo?
- É válida a instauração de uma ação de tutela para examinar as ações e omissões das autoridades públicas e determinar se problemas no desenho, na implementação, na avaliação e no seguimento da política estatal contribuem de maneira constitucionalmente relevante à violação de seus direitos constitucionais fundamentais?
- O direito dos *desplazados* ao mínimo vital e a receber pronto-atendimento às suas petições fica vulnerabilizado quando as entidades encarregadas de outorgar as ajudas previstas em lei se omitem de dar respostas concretas e precisas sobre o que é solicitado, ou quando o acesso a esses direitos fica sujeitado pelas próprias autoridades à existência de recursos que não foram apropriados pelo Estado, à reformulação do instrumento que determina a forma, o alcance e o procedimento para a obtenção da ajuda demandada, à falta do cumprimento dos requisitos legais de acesso, à existência de uma lista de solicitações que devem ser previamente atendidas, à falta de competência da entidade a quem se

apresenta a solicitação, ou à definição de qual entidade assumirá o fornecimento da ajuda quando quem o fazia se encontra em processo de extinção?

Quanto ao primeiro desses problemas, a Corte estabeleceu que, graças à condição de vulnerabilidade da população deslocada, e ao fato de que a maior parte dessa população pertence a grupos especialmente protegidos pela Constituição (mulheres cabeça de família, menores de idade, minorias étnicas e pessoas de terceira idade), seus direitos podem ser defendidos por agentes oficiosos. Mas, ao mesmo tempo, para evitar que as tutelas sejam desnaturalizadas, que sejam acionadas sem o consentimento dos membros da associação, ou que essa decisão seja utilizada para na argumentação de desconhecimento do princípio de boa fé, a Corte estabelece as seguintes condições: que a ação de tutela seja postulada pelo representante legal da associação, devidamente creditado na ação; que se individualize, mediante listagem, os nomes dos membros da associação a favor de quem se promove a ação; e que não seja dedutível do processo que o agenciado não queira que a ação seja interposta em seu nome.

Em relação à vulneração do princípio de boa fé, a Corte lembra que o exercício de todo direito, e a utilização dos procedimentos constitucionais e legais previstos para a efetividade desses mesmos direitos, exige de seus titulares uma lealdade mínima em relação à ordem jurídica e ao desempenho dos deveres e obrigações relativas. Lembra também que a boa fé se presume em todas as atuações de particulares frente às autoridades públicas, e que é imperativa a demonstração de que o acionante incorreu, real e efetivamente, numa conduta de propósito desleal para que se declare a vulneração do princípio de boa fé. Por isso, a Corte determina que diante da ausência de elementos que indiquem no processo a má fé dos atores, o juiz de tutela deve escutar o ator sobre as razões da postulação antes de declarar a vulneração do princípio de boa fé.

Aos dois outros problemas, o documento apresenta resoluções menos diretas e que são reveladas por meio da longa análise do desempenho estatal na atenção à população deslocada. A Corte reconhece que a grave situação da população deslocada não é causada pelo Estado, e sim pelas ações dos grupos armados irregulares presentes no conflito. No entanto, lembra que a Constituição colombiana estabelece como dever do Estado proteger a população afetada:

**Artículo 2.** Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

(República de Colombia, Constitución Política de 1991)

Por esse motivo, os magistrados daquela Corte procuraram verificar, por meio das ações e omissões em relação ao desenho, à implementação, ao andamento e à avaliação das políticas públicas voltadas ao tema do deslocamento forçado, se o Estado colombiano estava contribuindo ao desconhecimento dos direitos fundamentais das pessoas em situação de deslocamento.

Constataram que, apesar da política pública de atenção à população deslocada ter se desenvolvido normativamente desde o ano de 1997, seus resultados não estavam conseguindo neutralizar a situação de vulnerabilidade dos direitos constitucionais dessa população. As políticas públicas continuavam centradas na etapa de formulação, deixando uma brecha excessivamente ampla entre a expedição de normas e de documentos, por um lado, e os resultados práticos, por outro.

Dois fatores apontavam um elevado grau de insatisfação com os resultados das políticas públicas. Os dados coletados pelos magistrados junto às entidades e organismos públicos e privados, e o número elevado de ações de tutelas interpostas pelos deslocados. Somente contra a *Red de Solidaridad Social*, o sistema de informação da Corte Constitucional contabilizava mais de 1.200 ações de tutelas interpostas pelos deslocados desde 1999. E as informações coletadas demonstravam que os baixos resultados das ações estatais tinham origem em dois problemas principais: a precariedade da capacidade institucional de implementação de políticas e o aporte insuficiente de recursos.

Um dos principais problemas constatados na análise dos documentos coletados estava relacionado à adoção da prática de incorporação da ação de tutela ao procedimento de acesso às políticas públicas, como uma espécie de etapa prévia para a garantia do direito infringido. Com isso, a ação de tutela passava a ser uma espécie de requisito para o atendimento das solicitações interpostas nos processos. A esse respeito, os magistrados julgaram que tal prática gerava um procedimento administrativo paralelo, que resultava no desgaste do aparato judicial e na deturpação do próprio objetivo da ação de tutela.

Na *Sentencia T-025* os magistrados reconhecem que um juiz de tutela não pode solucionar cada uma das graves deficiências encontradas em todos os níveis e componentes da capacidade institucional. Mas, ao mesmo tempo, afirmam que isso não impede que a Corte, ao constatar a vulneração de direitos fundamentais em casos concretos, determine encaminhamentos corretivos com vista a assegurar esses direitos. Por isso, a Corte ordena nessa sentença, entre outras coisas, que se modifiquem as práticas e que se corrijam as falhas de organização e de procedimentos que vinham resultando em violações à Constituição.

Sobre a questão dos recursos necessários ao cumprimento das políticas públicas, os magistrados ressaltaram a obrigação, do ponto de vista constitucional, do Estado garantir a proteção adequada aos que se encontram em condições indignas de vida devido ao deslocamento forçado, assim como destinar os recursos necessários para que os direitos fundamentais dos deslocados tenham plena realização. No entanto, o levantamento de informações havia demonstrado que o aporte de recursos não estava ocorrendo de maneira suficiente, o que configurava o desrespeito ao estabelecido pela Constituição, pelo Congresso da República e pelas políticas de desenvolvimento adotadas pelo próprio Executivo.

Para a correção dessa situação, a Corte determinou nessa sentença que os órgãos governamentais encarregados da gestão daquelas políticas públicas adotassem, de acordo com suas respectivas competências, um plano corretivo que assegurasse o orçamento necessário para o cumprimento do que havia sido estabelecido nas leis e documentos.

Houve, ainda, a preocupação por parte dos magistrados em deixar claro que tal determinação não representava uma modificação, feita por meio do mecanismo da ação de tutela, do planejamento orçamentário definido pelo legislador. Nem mesmo uma modificação no desenho da política desenvolvida pelo Executivo, com a definição de novas prioridades. Ao contrário, respeitando o que havia sido definido pelos demais poderes, a Corte apenas apelava a um princípio constitucional de colaboração harmônica entre os diferentes ramos do poder para assegurar o cumprimento dos deveres de proteção efetiva dos direitos daqueles que residem no território colombiano.

A resposta aos dois últimos problemas sistematizados pelos magistrados, portanto, era que (i) o mau desempenho do Estado no cumprimento das políticas públicas que haviam

sido elaboradas vulnerabilizava o direito ao mínimo vital e ao pronto-atendimento das populações deslocadas, e que (ii) as ações de tutela tinham validade no exame das ações e omissões das autoridades públicas em relação aos direitos constitucionais fundamentais. No entanto, as omissões no cumprimento das políticas públicas eram tão freqüentes que o procedimento da ação de tutela vinha se tornando procedimento ordinário, deturpando sua natureza de recurso. Ou seja, a precariedade no cumprimento dessas políticas violava não apenas os direitos fundamentais da população, como o próprio processo jurídico do país.

Dado esse contexto, a Corte Constitucional constata uma falta de concordância entre a situação verificada e a ação do Estado. De um lado, a gravidade da violação dos direitos constitucionais da população deslocada. De outro, a capacidade institucional para implementar os correspondentes mandatos constitucionais e legais, somada ao volume de recursos destinados a assegurar o gozo efetivo de tais direitos. E a partir dessa constatação declara a existência de um estado de coisas inconstitucional na situação da população deslocada.

O conceito de *estado de cosas inconstitucional* refere-se às situações em que se apresenta a repetida violação de direitos fundamentais de muitas pessoas e quando a causa dessa violação não é imputável unicamente à autoridade da demanda, mas repousa sobre fatores estruturais. Até então, a Corte Constitucional colombiana já havia declarado a existência de um estado de coisas inconstitucional em sete outras ocasiões, a primeira delas tendo ocorrido em 1997, mesmo ano de promulgação da *Ley 387*.

Em suma, a *Sentencia T-025* reafirma o princípio de responsabilidade do Estado na criação de condições que façam efetivos os direitos dos desplazados, criados na *Ley 387*, cuja promulgação, por sua vez, implicou no reconhecimento da responsabilidade estatal, derivada da incapacidade manifesta de proteção e prevenção.

Mas também, por tudo o que foi apresentado neste capítulo, a *Sentencia T-025* pode ser vista como algo mais que um documento jurídico. Tomando-a como uma espécie de relato sobre a situação do fenômeno deslocamento forçado quase dez anos depois do reconhecimento pelo Estado colombiano, por meio do documento *CONPES 2804*, dos *desplazados* como sujeitos de direitos.

Sua estrutura diferenciada não permite uma análise feita por meio dos feixes de significados que foram utilizados na análise das normas, mas seu caráter de relato e

argumentação nos dá um conhecimento complementar àquele que foi levantado a partir dos documentos anteriores. Aqui, parece haver uma espécie de negociação, entre vítimas/cidadãos/beneficiários, de um lado, e o Estado do outro. Nela, o Estado busca conservar sua legitimação por meio da garantia dos direitos dos cidadãos que a ele pertencem. Busca também garantir os meios pelos quais esses cidadãos poderão voltar a ser produtivos, retribuindo assim ao Estado por meio de seus deveres.

## Conclusão

A Colômbia é uma República que, em seu formato atual, existe há pouco mais de um século e que vem enfrentado graves conflitos internos ao longo desse tempo. Como foi relatado neste trabalho, a dinâmica desses conflitos sofreu uma série de mudanças, mas as relações violentas se mantiveram como uma característica muito marcante da história do país.

La ocupación española causó una catástrofe demográfica y la población recuperó su tamaño anterior al descubrimiento solo después de dos siglos de vida colonial. Las guerras de independencia desplazaron grupos humanos y destruyeron la propiedad hacendaria de los españoles, pero lo sustancial del sistema de haciendas en manos de los caudillos que lideraron la guerra fue conservado por el nuevo régimen republicano. La esclavitud y las leyes de propiedad pasaron desde la Colonia hasta mediados del siglo XIX sin cambio alguno. La gran hacienda fue el corazón de la organización económica, social y política del país durante el siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX. La colonización cafetera del noroccidente fue un conflicto permanente entre empresarios y campesinos por la apropiación de la tierra, con altos niveles de violencia de parte y parte. La gran crisis política de mediados de siglo XX escondió numerosos conflictos locales por la propiedad territorial en áreas cafeteras de la región antioqueña. La Violencia entre 1946 y 1964 removió toda la estructura de tenencia de la tierra de muchas regiones andinas y originó una nueva corriente migratoria hacia las zonas actuales de colonización. Una buena parte de las luchas guerrilleras ha ocurrido en estas regiones, donde no se ha estabilizado la propiedad territorial ni se ha consolidado la estructura social.

(Posada, 2009, p. 24)

Todos esses conflitos, desde o período de descolonização, têm provocado situações desastrosas do ponto de vista humanitário: assassinatos, seqüestros, massacres, torturas, desaparecimentos e migrações em massa. Mas, paradoxalmente, todos esses conflitos vão, ao mesmo tempo, articulando interrelações entre as populações e os territórios, integrando-os ao conjunto nacional e construindo o Estado em sua configuração atual (González, Bolívar e Vázquez, 2002). Nas palavras de Posada (2009), “a violência tem sido usada na Colômbia como recurso para pressionar reformas sociais, para impedi-las, para impor ou rejeitar domínios territoriais e para impugnar ou recuperar a soberania do Estado” (p. 1, tradução livre minha).

O conjunto de conflitos pode ser esquematizado em dois períodos distintos: o primeiro, que dura até meados do século XX, é representado pelo antagonismo entre liberais e conservadores, e tem seu auge com o período histórico conhecido como *La Violencia*. O acordo político alcançado entre as duas partes apazigua o conflito em andamento, mas estimula o surgimento de novos atores, excluídos do pacto; Assim, o

segundo período se caracteriza por uma multiplicidade de atores que mantêm, entre si, relações muito mais complexas. A estratégia inicial do Estado contra os grupos guerrilheiros dá origem aos grupos paramilitares, que rapidamente se tornam um agravante do conflito. O crescimento do narcotráfico, por sua vez, envolve todas as três outras partes envolvidas.

Um dos maiores efeitos desses conflitos tem sido o deslocamento forçado de populações, fenômeno em constante crescimento, que já contabiliza mais de 3 milhões de pessoas em tal situação. A situação de *desplazado*, como é chamado na Colômbia, representa quase sempre uma total exclusão social. As vítimas do deslocamento forçado, ao deixarem seu local de moradia, perdem muito mais do que suas propriedades e seus bens deixados para trás. O vínculo com sua comunidade, seus meios de sobrevivência e, algumas vezes, seus parentes. Em geral, os desplazados, antes de migrarem, já foram testemunhas ou vítimas de atos violentos. Seus lugares destinos são, na maioria das vezes, as periferias dos grandes centros urbanos, onde chegam sem qualquer referência e onde se dividem entre a sobrevivência e o medo de serem encontrados.

Esse conjunto de características já renderam à Colômbia a imagem de um “museo viviente de conflictos” (Posada, 2009, p. 22). Mas a representação mais comum daquele país é a de uma ‘nação fragmentada’. A antropóloga colombiana María Victoria Uribe Alarcón, por exemplo, argumenta que existe naquele país um problema de coesão social que se expressa como um problema de nação. Segundo ela, a Colômbia não teria conseguido incorporar ao seu território uma idéia de nação.

Este trabalho se apropria dessa idéia para refletir a respeito da díade Estado-Nação colombiana. A partir das teorias de autores como Mariza Peirano, Max Weber, Marcel Mauss e Georg Simmel, elabora uma separação heurística dos dois elementos que compõem esse termo, identificando o Estado à estrutura administrativa, à racionalidade e à burocracia, e a nação à integração dos indivíduos que a compõem, à solidariedade e às relações sociais.

Tomando como referência as teorias mencionadas acima, em especial as idéias de Simmel sobre o conflito como forma de sociação, verifica-se que apesar dos antagonismos e da violência não há exatamente um problema de nação no país. Essa constatação, por sua vez, leva à investigação de um possível problema de Estado que explique a fragmentação

apontada. Para isso, foram escolhidos três documentos jurídicos que tratam do fenômeno do deslocamento forçado, um de cada poder que compõe o Estado.

A busca, nesses documentos, de representações sociais do fenômeno do deslocamento forçado levaram à verificação de uma espécie de negociação de deveres e direitos entre o Estado colombiano e a população deslocada. De maneira resumida, a representação pode ser contada pela existência de um grupo formado por trabalhadores rurais, e por pequenos e médios camponeses e comerciantes, que por uma variedade de fatos de natureza violenta são obrigados a migrar, passando a viver nos arredores das capitais e das cidades de médio porte, dedicando-se ao comércio informal.

O Estado colombiano, então, elabora um conjunto de normas que criam benefícios especiais a essa população, além de estabelecerem um programa de política pública voltada a ela. A análise dessas normas revela uma preocupação, por parte do Estado, em atender as necessidades básicas da população deslocada, mas também o interesse em recuperar a capacidade produtiva desses indivíduos. Além disso, a própria jurisprudência desse mesmo Estado aponta para uma situação em que as instituições responsáveis pela políticas públicas de atenção ao deslocamento forçado se apresentam como obstáculos para o cumprimento dessas mesmas políticas. Dá-se, então, a declaração de existência de um estado de coisa inconstitucional, que tem como consequência principal a ordem para que as autoridades nacionais, encarregadas do atendimento à população deslocada, ajustem suas atuações de maneira a garantir a concordância entre o atendimento dado e as diretrizes que foram estabelecidas nas normas.

Verifica-se, portanto, a existência de um sistema de trocas que envolve a instituição do Estado e a população que ele administra. Essas trocas estão colocadas na forma de direitos e de obrigações contratados entre as partes. Dá-se, assim, uma espécie de mercado, ou sistema de prestações econômicas. Mas um mercado no sentido colocado por Mauss em seu célebre *Ensaio sobre a dádiva* ([1925] 2003), ou seja, num sentido de mercado anterior à instituição dos mercadores e da moeda.

(...) o que eles trocam não são exclusivamente bens e riquezas, bens móveis e imóveis, coisas úteis economicamente. São, antes de tudo, amabilidades, banquetes, ritos, serviços militares, mulheres, crianças, danças, festas, feiras, dos quais o mercado é apenas um dos momentos, e nos quais a circulação de riquezas não é senão um dos termos de um contrato bem mais geral e bem mais permanente.

(Mauss, [1925] 2003, p. 191)

O que disso se tira é que, se existe um sistema de trocas que garante o vínculo entre as coletividades – ou entre os sujeitos morais, caso se prefira – e que produz um regime contratual, e se existe uma estrutura institucional, burocrática e administrativa, que possui inclusive um avançado marco jurídico, daí então se entende que existe um Estado e uma nação plenamente formados e em funcionamento.

Como, então, interpretar o problema da nação ou a impressão de uma nação fragmentada? A conclusão a que se chega – e que imediatamente já se coloca como hipótese para novas reflexões – é a de um desequilíbrio nas relações existentes entre as coletividades que formam a nação colombiana. Retomando a teoria maussiana, que muito ajudou até aqui, parece que nas relações de troca existentes naquela sociedade, a dádiva não tem se cumprido, a obrigação moral da retribuição tem sido desrespeitada. Daí as distorções da nação. Por outro lado, como mostram os documentos jurídicos aqui analisados, o Estado colombiano tem buscado, ainda que com as disputas políticas internas que são próprias de qualquer Estado, harmonizar essas relações. Espera-se que não tarde em ter sucesso, a fim de que tantas vidas possam ser poupadas e de que o próprio Estado-Nação venha a se realizar por meios mais positivos.

## Bibliografia

- ACNUR. *2008 Global Trends: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons*. June, 2009. Disponível em <www.unhcr.org/4a375c426.html> Acesso em: 21 nov. 2009.
- ALARCÓN, María Victoria Uribe. **Salvo el Poder todo es ilusión**. Bogotá: Instituto Pensar y Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2007.
- \_\_\_\_\_. **Antropología de la inhumanidad: un ensayo interpretativo sobre el terror en Colombia**. Bogotá: Grupo Editorial Norma, 2004.
- ÁLVAREZ DÍAZ, Oscar Luis. **Estado social de derecho, Corte Constitucional y desplazamiento forzado en Colombia**. Bogotá: Siglo del Hombre, Universidad Nacional de Colombia y Pontificia Universidad Javeriana, 2008.
- ANDERSON, Benedict. **Imagined communities**. New York: Verso, 2006.
- ANSOLABEHÉRE, Karina. **La política desde la justicia: cortes supremas, gobierno y democracia en Argentina y México**. Tlalpan: FLACSO, 2007.
- BENEDETTI, Mario. **Primavera num espelho partido**. Tradução de Eliana Aguiar. Rio de Janeiro: Alfaguara, 2009.
- CLASTRES, Pierre. *A sociedade contra o Estado* [1974]. In: **A sociedade contra o Estado**. Tradução de Theo Santiago. São Paulo: Cosac & Naify, p. 205-234, 2003.
- COMAROFF, Jean; COMAROFF, John L. **Violence and the Law in the postcolony**. Conferência proferida no Centre de Cultura Contemporània de Barcelona no marco das jornadas “Traduir el món a partir d’Àfrica”, Barcelona, 06 out. 2006.
- CONSULTORÍA PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DESPLAZAMIENTO. **Desplazamiento forzado y políticas públicas**. Bogotá: CODHES, 2006.
- DURKHEIM, Émile. **As formas elementares da vida religiosa: o sistema totêmico na Austrália**. 1ª edição, 3ª tiragem. Tradução de Paulo Neves. São Paulo: Martins Fontes, 1996.
- ELIAS, Norbert. **O processo civilizador**, volume 1: Uma história dos costumes. Tradução de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1994.
- GARZÓN, Biviany Rojas. **Os Direitos Constitucionais dos Povos Indígenas no Judiciário**. Entre o direito falado e o direito escrito. Uma perspectiva comparada do Brasil e da Colômbia. 2008. Dissertação (mestrado em Ciências Sociais) CEPPAC/UnB, Brasília: março, 2008.
- GERTH, H.H. e MILLS, Wright (orgs.). **Max Weber: Ensaio de Sociologia**. 5ª edição. Tradução de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: LTC, 1982.
- GONZÁLEZ, Fernán; BOLÍVAR, Íngrid; VÁZQUEZ, Teófilo. **Violencia Política en Colombia**. De la nación fragmentada a la construcción del Estado. Bogotá: CINEP, 2002.
- HADDAD, Emma. *The Refugee: The Individual between Sovereigns*. In: **Global Society**, Vol. 17, No. 3. London: LSE, p. 297-322, 2003.
- HOBBSBAWM, Eric. **Nações e nacionalismo desde 1780**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.
- LÉVI-STRAUSS, Claude. “A estrutura dos mitos”. In: \_\_\_\_\_. **Antropologia estrutural**. São Paulo: Cosac Naify, 2008 [1955], pp 221-248.
- MAUSS, Marcel. *La Nación* [1920]. In: **Sociedad y Ciencias Sociales**, Obras III. Barcelona: Barral Editores, p. 275-341, 1972.

- \_\_\_\_\_. *Ensaio sobre a dádiva: forma e razão da troca nas sociedades arcaicas* [1925]. In: **Sociologia e antropologia**. Tradução de Paulo Neves. São Paulo: Cosac & Naify, p. 185-314, 2003.
- MOLANO, Alfredo. **Desterrados**: crônicas del desarraigo. Bogotá: Punto de lectura, 2001.
- NUNES, Le-lyne Paes Leme. **Entre instituições e representações**: o que pensam os secretários a adjuntos das comissões permanentes do Senado Federal? 2009. Dissertação (Mestre em Ciências Sociais) CEPPAC, UnB, Brasília: 2009.
- OLIVEIRA, Roberto Cardoso. **Razão e afetividade**: o pensamento de Lucien Lévy-Brühl. Brasília: Editora UnB, 2002.
- PÉCAUT, Daniel. **Las FARC**. ¿Una guerrilla sin fin o sin fines? Bogotá: Grupo Editorial Norma, 2008.
- PEIRANO, Mariza. *Etnocentrismo às avessas: o conceito de 'sociedade complexa'* [1983]. In: **Uma antropologia no plural**: três experiências contemporâneas. Brasília: Editora UnB, p. 107-129, 1991.
- \_\_\_\_\_. *Max Weber e a antropologia: a relação entre microetnografia e macrosociologia* [1997]. In: **A teoria vivida e outros ensaios de antropologia**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., p. 101-109, 2006.
- \_\_\_\_\_. *“Sem lenço, sem documento”*: cidadania no Brasil [1986]. In: **A teoria vivida e outros ensaios de antropologia**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., p. 121-134, 2006.
- \_\_\_\_\_. *A lógica múltipla dos documentos*. In: **A teoria vivida e outros ensaios de antropologia**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., p. 135-153, 2006.
- PEIRANO, Mariza (org.). **O dito e o feito**: ensaios de antropologia dos rituais. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2001.
- PITA, Agni Castro. *La investigación sobre el desplazamiento y su importancia para la cooperación internacional*. In: BELLO, Martha Nubia. **Investigación y desplazamiento forzado**: reflexiones éticas y metodológicas. Bogotá: REDIF, p. 13-16, 2006.
- POSADA, Alejandro Reyes. **Guerreros y campesinos**. El despojo de la tierra en Colombia. Bogotá: Grupo Editorial Norma, 2009.
- REPÚBLICA DE COLOMBIA, Ministerio de Defensa Nacional. **Decreto legislativo 3398 de 1965**. Por el cual se organiza la defensa nacional. Disponível em: <[http://www.cgfm.mil.co/CGFMPortal/Cgfm\\_files/Media/File/pdf/Normatividad%20Leyes/DECRETO%20LEGISLATIVO%203398%20DE%201965.pdf](http://www.cgfm.mil.co/CGFMPortal/Cgfm_files/Media/File/pdf/Normatividad%20Leyes/DECRETO%20LEGISLATIVO%203398%20DE%201965.pdf)>. Acesso em: 19 jan. 2011. 15:05.
- \_\_\_\_\_, Defensoría del Pueblo. **Compendio Normativo y Jurisprudencial de Atención al Desplazamiento Forzado**. Bogotá: 2007.
- \_\_\_\_\_, Departamento Nacional de Planeación. **El Salto Social**: Plan Nacional de Desarrollo, 1994-1998. Bogotá: 1994. Disponível em: <<http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/PND/PlanesdeDesarrolloanteriores.aspx>>. Acesso em: 18 jul. 2010. 01:10.
- SAID, Edward. *Reflexões sobre o exílio* [1984]. In: **Reflexões sobre o exílio e outros ensaios**. Tradução de Pedro Maia Soares. São Paulo: Companhia das Letras, p. 46-60, 2003.
- \_\_\_\_\_. *Exílio intelectual: expatriados e marginais* [1993]. In: **Representações do intelectual: as Conferências Reith de 1993**. Tradução de Milton Hatoum. São Paulo: Companhia das Letras, p. 55-70, 2005.

- SCHUCH, Patrice. *Tecnologias da não-violência e modernização da justiça no Brasil: o caso da justiça restaurativa*. **Civitas**, Porto Alegre: v. 8, n. 3, p. 498-520, set.-dez. 2008. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/4872/3830>>. Acesso em: 19 set. 2010. 19:39.
- \_\_\_\_\_. *Justiça, cultura e subjetividade: tecnologias jurídicas e a formação de novas sensibilidades sociais no Brasil*. Texto apresentado no XXVIII Congresso Internacional da Latin American Studies Association (LASA), Rio de Janeiro, 2009.
- SILVA, Cristhian Teófilo da. *Relatos de um certo Ocidente: O indigenismo como orientalismo à americana*. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, Brasília, V. 3, Nº 1, p. 12-28, Jan-Jun 2009. Disponível em: <<http://www.repam.org/edicoes/04/index.html>>. Acesso em: 13 jul. 2010. 01:20.
- SIMMEL, Georg. **Sociologia**. Coleção Grandes Cientistas Sociais; Evaristo de Moraes Filho (org.). São Paulo: Ática, 1983.
- TURTON, David. *Conceptualising Forced Migration*. **RSC Working Paper No. 12**. Oxford, 2003.
- VIDAL LÓPEZ, Roberto Carlos. **Derecho global y desplazamiento interno**: Creación, uso y desaparición del desplazamiento forzado por la violencia en el Derecho contemporáneo. 1ª ed. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2007.
- WEBER, Max. Burocracia. In: GERTH, H.H. e MILLS, Wright (orgs.). **Max Weber**: Ensaio de Sociologia. 5ª edição. Tradução de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: LTC, p. 138-170, 1982.
- \_\_\_\_\_. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Tradução de Gabriel Cohn. Brasília: Editora UnB, 2004.

## **ANEXOS**