



Tabula Rasa

ISSN: 1794-2489

info@revistatabularasa.org

Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca
Colombia

Jaramillo Marín, Jefferson

La política pública sobre atención a población desplazada en Colombia. emergencia, constitución y crisis de un campo de prácticas discursivas

Tabula Rasa, núm. 6, enero-junio, 2007, pp. 309-338

Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca
Bogotá, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=39600613>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

**LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE ATENCIÓN A POBLACIÓN
DESPLAZADA EN COLOMBIA. EMERGENCIA, CONSTITUCIÓN Y
CRISIS DE UN CAMPO DE PRÁCTICAS DISCURSIVAS¹**

**PUBLIC POLITICS FOR ATTENTION TO THE DISPLACED
POPULATION IN COLOMBIA: EMERGENCY, CONSTITUTION AND
CRISIS IN A FIELD OF DISCURSIVE PRACTICES.**

**A POLÍTICA PÚBLICA SOBRE A ATENÇÃO Á POVOAÇÃO DESLOCADA
NA COLÔMBIA. EMERGÊNCIA CONSTITUIÇÃO E CRISE DUM
CAMPO DE PRÁTICAS DISCURSIVAS.**

JEFFERSON JARAMILLO MARÍN²
Pontificia Universidad Javeriana (Colombia)
jefferson.jaramillo@javeriana.edu.co

Recibido en: 30 marzo de 2007 Aceptado en: 30 abril de 2007

Resumen

En este artículo se desarrolla una aproximación crítica a las lógicas y prácticas que subyacen a la producción y reproducción de la política pública de atención a población desplazada en la última década en Colombia (1997-2007). Para tal efecto, esa política se concibe como un campo de prácticas discursivas en el cual es posible identificar la forma de representar y atender la problemática del desplazamiento forzado desde el gobierno nacional. El argumento del artículo se soporta en la noción de campo de Pierre Bourdieu. En términos del método, se adopta la perspectiva del Análisis Crítico del Discurso para dar cuenta de las variedades discursivas (textos y ámbitos de acción de los textos) relacionados con la política de atención a población desplazada.

Palabras claves: Política pública, desplazamiento forzado, campo discursivo, análisis crítico del discurso.

¹ Este artículo es producto de la investigación realizada por el autor en la ciudad de Bogotá, la cual se interesa por comprender los órdenes de discurso y las estrategias sociales que se construyen sobre la política pública en la práctica institucional de las Unidades de Atención y Orientación a población desplazada de Ciudad Bolívar, Suba, Puente Aranda y Bosa. La investigación se encuentra adscrita al grupo *Política Social y Desarrollo* de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Javeriana.

² Sociólogo y Master en Filosofía Política por la Universidad del Valle. Profesor Asistente del Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Javeriana. Investigador del grupo *Política Social y Desarrollo* de la misma Facultad.

JEFFERSON JARAMILLO MARÍN

La política pública sobre atención a población desplazada en Colombia



MADRID

Fotografía de Miguel García

Tabula Rasa. Bogotá - Colombia, No.6: 309-338, enero-junio 2007

ISSN 1794-2489

Abstract

In this article the author offers a critical approach to the logics and practices behind the production and reproduction of the Colombian policy for the attention to the displaced population (1997-2007). That policy is conceived as a discursive field, in which it is possible to identify the way that the National government represents forced displacement. The article's main argument is based on the Bourdieuan notion of field. In methodological terms, the Critical Analysis of Discourse is used to analyze the variation of discourse in the policy for the attention to the displaced population.

Key words: public policy, forced displacement, discursive field, Critical Analysis of Discourse.

Resumo

Neste artigo se desenvolve uma aproximação crítica às lógicas e práticas que saem da produção e reprodução da política de atenção à povoação deslocada na última década na Colômbia (1997-2007). Para isto essa política se cria como um campo de práticas discursivas nas quais é possível identificar na forma de representar e atender a problemática do deslocamento forçado desde o governo nacional. O argumento deste artigo baseia-se na noção de Campo do Pierre Bordieu. Em termos do método se pega a perspectiva do análise crítico do discurso para dar conta das variedades discursivas (textos e âmbitos de ação dos textos) relacionados com a política de atenção à povoação deslocada.

Palavras chave: política pública, deslocamento forçado, campo discursivo, análise crítico do discurso.

Introducción³

Colombia es uno de los pocos países en conflicto armado interno en el mundo que cuenta formalmente con una ley específica para la protección y atención integral a la población en situación de desplazamiento (en adelante PSD): la ley 387 de 1997. El espíritu de ésta ley se ha enmarcado en los llamados Principios Rectores del Desplazamiento aprobados por las Naciones Unidas en 1998. Además, dicho marco ha sido revisado y actualizado por reglamentaciones posteriores (Decreto 2569 de 2000, Ley 589 de 2000), materializado en algunos planes de atención Integral a nivel nacional (Decreto 173 de 1998; Decreto 250 de 2005), planes integrales locales únicos (como los

³ El artículo fue presentado como ponencia en el III Encuentro nacional de investigadores sobre desplazamiento forzado en Colombia: «Reflexiones y avances investigativos sobre restablecimiento, reparación y procesos organizativos de la población en situación de desplazamiento», llevado a cabo en Pereira, los días 22 y 23 de noviembre de 2006, y en el IX Congreso Nacional de Sociología: «Sociedad y Sociología: balances y perspectivas nacionales y globales», realizado en Bogotá entre el 6 y el 9 de diciembre de 2006. Ha sido luego revisado, corregido y ampliado para publicación. Agradezco los comentarios y sugerencias de los antropólogos Carlos Luis del Cairo y Juan Pablo Vera y del sociólogo Ricardo Barrero.

de Bogotá y Medellín) y diversos documentos del Consejo Nacional de Política Social y Económica (CONPES) por lo menos en cuatro gobiernos (2804 de 1995, 2924 de 1997, 3057 de 1999, 3115 de 2001, 3218 de 2003 y 3400 de 2005). Sin embargo, estos marcos normativos, y especialmente, la política pública nacional que se deriva de ellos han sido cuestionados vehementemente, al menos en los últimos tres años, desde muchas perspectivas y sectores académicos, institucionales, y comunitarios⁴.

En el fondo, aunque dichos sectores reconocen la existencia de un sistema formal de derechos con pretensiones de visibilización y protección a estas poblaciones, también reclaman insistentemente la materialización de los mismos. Un claro ejemplo del cuestionamiento al complejo formalismo enunciativo de la ley, así como a la ausencia de plataformas políticas programáticas para la realización efectiva de los derechos de la población vulnerable, es el que ha jugado la Corte Constitucional Colombiana. Este organismo, encargado de proteger los derechos constitucionales de los colombianos, ha provocado y liderado a través de diversas sentencias y autos de seguimiento y control a la política pública sobre desplazamiento en el país, un activismo judicial permanente y un «ambiente» de resistencia política que se ha traducido en el tristemente celebre enunciado: «estado de cosas inconstitucional».⁵ Este enunciado ha señalado una inflexión importante frente al principio invocado por la Constitución Política de 1991 que define a Colombia como un «Estado social de derecho». El activismo judicial de la Corte se ha caracterizado por generar una «zona visible» para el debate jurídico, político y académico en relación al excesivo procedimentalismo normativo y a la ausencia de políticas y presupuestos programáticos para atender la problemática. En síntesis, el activismo de la Corte ha apuntado a develar la ambigüedad y ligereza con el que ciertas instituciones políticas y, especialmente, entidades y discursos oficiales han abordado y pretendido dar respuestas a problemas estructurales como el desplazamiento forzado.⁶

⁴ Un claro ejemplo de ello se encuentra recientemente consolidado en el documento de respuesta generado por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública para el Desplazamiento Forzado frente al Informe Conjunto de Cumplimiento del Gobierno Nacional sobre la Sentencia T-025 y a los autos 218 y 266. En esta comisión participaron entidades como CODHES, Universidad de los Andes, Viva la Ciudadanía, Pastoral Social y diversas personalidades de la vida académica y política del país. El documento hace una revisión de ejes sectoriales críticos de la política tales como tierras, vivienda, salud, atención humanitaria de emergencia, educación, generación de ingresos, así como de los enfoques diferenciales frente a comunidades indígenas, pueblos afrodescendientes y mujeres. El documento fue publicado en octubre 27 de 2006.

⁵ Nos referimos a la Sentencia T-025 de 2004, aunque existen otras sentencias importantes que la antecedieron, así como a los siguientes autos: 176, 177 y 178 de 2005; 218 y 266 de 2006; 333, 334, 335, 336 y 337 de 2007. En dichos documentos se evidencia tajantemente, entre otras cosas, la enorme desarticulación del Sistema Nacional de Atención a la problemática, la nimiedad de los presupuestos asignados para la atención, la precariedad de los sistemas de información, la ausencia de monitoreo a los procesos de atención humanitaria y de restablecimiento, la falta de indicadores de medición tanto del impacto como del seguimiento efectivo de los programas del gobierno y de ciertas entidades territoriales.

⁶ De todas formas aún faltan estudios empíricos que permitan analizar la apropiación de las decisiones judiciales de la sentencia y los autos de la Corte en operadores de la política y en la población desplazada, especialmente al momento de utilizarla estratégicamente como recurso, ya sea para visibilizar su condición o resistir al estigma y el olvido, o en ciertos espacios de decisión política para exigir sus derechos o movilizar opinión. Es decir, falta examinar «en terreno» una relación que no es tan directa y mecánica entre decisión judicial de la Corte y práctica social emancipatoria tal y como sugieren Uprimny y García (2004).

Por tal motivo, me parece pertinente realizar un esfuerzo analítico desde las ciencias sociales, por interpretar las raíces de la distancia -hasta el momento- «insalvable» entre el derecho formal, la política pública y la materialización de derechos para las poblaciones vulneradas por el desplazamiento forzado. Para situar este análisis, más allá de una «verdad de perogrullo», lo que sostendré es que en Colombia durante una década, a propósito de la enunciación de la ley y la ejecución de la política pública de atención a población desplazada, distintos sectores oficiales y no oficiales, agentes e instituciones, han construido un escenario o campo de luchas simbólicas y materiales, con grados diversos de fuerza y éxito (Cfr. Bourdieu y Wacquant, 1995), encaminadas a legitimar discursos, visiones y racionalidades sobre el fenómeno del desplazamiento forzado, sobre el sujeto desplazado y sobre las lógicas de prevención, atención y restablecimiento de derechos, con hondas repercusiones para las poblaciones afectadas.

La lectura aquí propuesta supone no sólo considerar críticamente la visibilización histórica de un problema o el diagnóstico de una situación compleja, aspectos ya estudiados y visibilizados desde el campo académico y las ONG sino, ante todo, comprender cómo opera el espacio de producción de lo político y de lo jurídico alrededor de la atención a la población desplazada, y cómo dicho espacio y sus lógicas de funcionamiento terminan produciendo y reproduciendo unos órdenes y prácticas discursivas sobre lo que es una política pública sobre desplazamiento y por ende, generando también unos modelos y esquemas de atención de la población. Se entiende aquí por «órdenes de discurso», particulares formas de ordenamiento social de las relaciones entre las diferentes formas de generar significado por parte de agentes e instituciones, es decir, de producir discursos, variedades discursivas y textualidades sobre un fenómeno. El término es tomado de Foucault (1987) pero ampliado en Fairclough (2003) y es Wodak y Meyer (2003). Con el concepto de prácticas discursivas, ampliado en detalle más adelante, se hace relación a las estrategias sociales y semióticas utilizadas por diversos agentes para generar y reproducir significados en un espacio social.

Con el objeto de evidenciar la producción y reproducción de los órdenes y prácticas de discurso de la política pública durante estos diez años, el argumento se sustenta en algunos aportes derivados del enfoque metodológico y teórico conocido como Análisis Crítico del Discurso, desarrollado en Europa y América Latina desde la década de 1980. Este enfoque, al igual que la noción de campo de Pierre Bourdieu, nos permitirá evidenciar la génesis, las representaciones emergentes de la problemática del desplazamiento en Colombia y los enfoques y modelos de atención, así como la crisis de dichos órdenes y prácticas en diversos momentos de construcción de la política pública y lo jurídico en relación con el desplazamiento. De todas formas somos conscientes aquí que partimos del discurso que ha construido la textualidad de la política y el derecho en estos diez años y

sus implicaciones en la forma de representar y atender el problema y el sujeto del problema. Sin embargo, nuestra investigación actual es de más largo aliento y se sitúa en eso que Jaramillo, Villa y Sánchez (2004) han llamado el «subtexto de la política» es decir el ámbito de las representaciones e interpretaciones de los funcionarios públicos, y en nuestro caso también usuarios de programas y servicios, frente a la política de atención en el Distrito Capital.⁷

1. Nuevas rutas y marcos analíticos para comprender las estructuras de producción y reproducción de un discurso público.

En la literatura nacional alrededor del análisis del desplazamiento forzado se identifican importantes contribuciones alrededor del diagnóstico histórico, social y económico de la problemática en la última década. Entre ellas está el ya clásico informe de la Conferencia Episcopal Colombiana (1995), además de algunos otros estudios de alcance nacional, regional y local sobre caracterización de las condiciones de vida de la PSD e impactos de la política de atención, como es el caso del último estudio de Codhes y CEC (2006). También se han investigado las implicaciones sociales, culturales y económicas del proceso de desplazamiento (antes, durante y después) en las trayectorias biográficas de las personas; así como los impactos diferenciales a nivel urbano y rural. Ello lo reflejan algunas de las investigaciones realizadas por Osorio (2004), Bello (2004a, 2004b, 2005), Meertens (1999; 2004) y Naranjo (2004).

Sin embargo, a lo largo de una década de visibilización de la problemática, tanto en el terreno académico como en la agenda pública de la política, son escasas las investigaciones acerca de la producción y reproducción de los órdenes y prácticas de discurso sobre los cuales se sustenta la política pública sobre desplazamiento. Especialmente, es notoria la ausencia en el tratamiento de cuestiones como los impactos diferenciales, locales y regionales de la política pública de atención y, más concretamente, estudios sobre el desarrollo y efectos sociales de los marcos discursivos tanto políticos y jurídicos desde los cuales se ha pensado y sostenido la política pública en ésta década. Se exceptúan algunos estudios, realizados en escenarios de coyuntura política, como dos informes recientes y muy completos, uno ya citado (Comisión de Seguimiento a la Política Pública para el Desplazamiento Forzado, 2006), y el otro elaborado por la Universidad de Los

⁷ Como ya se había mencionado, la investigación que actualmente se adelanta en la ciudad de Bogotá se interesa por comprender los órdenes de discurso y las estrategias sociales que se construyen sobre la política pública en la práctica institucional de las Unidades de Atención y Orientación a población desplazada de Ciudad Bolívar, Suba, Puente Aranda y Bosa. A través de la utilización de entrevistas con funcionarios y usuarios de servicios de estas unidades buscamos analizar las formas como se legitiman, transforman o subvierten contenidos y significados de la política.

Andes y el Secretariado Nacional de Pastoral Social (Ibáñez, Moya y Velásquez, 2006) sobre evaluación de política pública, en relación con la efectividad de programas para la población desplazada financiados por entidades nacionales e internacionales, y procesos de pérdida y recuperación de activos.

Otros estudios más focalizados, han analizado experiencias derivadas en el marco de la política de restablecimiento de la PSD en Colombia (AA.VV., 2004). Por otra parte, algunas investigaciones han realizado diagnósticos generales sobre la política pública, como los contratados por la Defensoría del Pueblo (2004).⁸ Los hay también, con cierto nivel analítico, que han revisado críticamente los «supuestos» sobre los cuales se ha sustentado y orientado la política nacional de atención, como por ejemplo, los desarrollados por Forero (2004), Bello (2004a; 2004b; 2005) y Naranjo (2004). También existen algunos que detallan los impactos y los factores críticos de las políticas en los procesos de inserción, recuperación y reestablecimiento en localidades urbanas y rurales. Aquí podemos reseñar de momento, el caso de Medellín (Jaramillo, Villa y Sánchez, 2004), Cartagena (Sandro *et al.* s. f.), y el caso de Tuluá (Jaramillo, 2006). Unos con mayor nivel de concentración en los procesos de retorno, reconstrucción de tejido social y representación por parte de las poblaciones de esos procesos, pero en el fondo evidenciando algunas cuestiones críticas de las políticas y estrategias de atención y restablecimiento locales, los encontramos en investigaciones desarrolladas por Pérez (2004), Chávez y Falla (2004; 2005) y Garzón (2005) para el caso del Distrito Capital y el municipio de Soacha.

⁸ Sin embargo, la Defensoría del Pueblo ha presentado varios informes de seguimiento a la Política Pública sobre desplazamiento en relación con el cumplimiento de la Sentencia T-025. Uno de ellos se concentra en el asunto de los indicadores para la valoración de los avances en la superación del desplazamiento forzado. Cfr. *Informe de seguimiento a Sentencia t-025 de 2006. Análisis de indicadores para la valoración de los avances en la superación del desplazamiento forzado* http://www.defensoria.org.co/pdf/informes/informe_133.pdf Consultado (10 abril 2007).

A pesar de los avances indicados en el estado de la cuestión, aún hay mucho camino por recorrer en relación con los impactos diferenciales y específicos de la política pública de atención a PSD. Es más, en la última década lo que se advierte es un avance teórico y empírico orientado a la tipificación local, regional y nacional de la problemática y a valorar algunos avances y limitaciones de la política. Pero dista mucho aún por comprenderse la génesis de la política, lo que representa y traduce como orden de discurso y práctica discursiva, tanto para las instituciones que atienden la problemática como para las mismas poblaciones que la padecen. Incluso no se sabe realmente cuál es su eficacia operativa, cómo es representada y asumida concretamente en escenarios institucionales, por los funcionarios y operadores desde el quehacer de las entidades encargadas de la atención. Además hace falta investigar cómo la política y la práctica operativa de lo público y lo jurídico, impactan la vida de las personas que llegan no sólo a la ciudad, sino también que se insertan en lo que se llama una «ruta de atención», es

decir en una malla de procedimientos de declaración, registro, bonos de emergencia, programas de restablecimiento y que terminan entrando o siendo excluidas de las lógicas administrativas. Personas que terminan asimilando, resignificando o resistiendo a todo el andamiaje normativo y asistencial de las entidades que las atienden o, que en muchos casos, transitan de ser sujetos de derechos vulnerados a ser o no simplemente «usuarios» de servicios y programas. Incluso, existen aún enormes vacíos sobre los conflictos que producen las representaciones y discursos, contruidos y legitimados en la ciudad desde los funcionarios, las comunidades receptoras y otras poblaciones con pobreza estructural en la ciudad, sobre quién es el desplazado, a qué tiene derecho y cuál es la legitimidad de sus luchas y resistencias por conquistar un derecho a la ciudad (Jaramillo, 2006; Jaramillo, Villa y Sánchez, 2004; Borja, 2005).⁹

En tal sentido, nuestra perspectiva supone entonces que una política pública no es sólo un andamiaje de lineamientos estratégicos y, por tanto, no basta con evaluar que se prometió y pactó y qué tanto se cumplió como parte de una agenda de gobierno, y así dar cuenta de la efectividad o no de los mismos. Esto por supuesto es necesario y urgente y lo han dejado más que claro los informes de seguimiento

⁹ En el texto de Jaramillo, Villa y Sánchez (2004) se abordan de forma interesante las imágenes y percepciones que gravitan desde los funcionarios públicos de Medellín sobre las personas en situación de desplazamiento que llegan a la ciudad, y que van desde consideraciones como campesino, parásito, bárbaro, depredador, problema y sujeto resistente a la guerra. En Jaramillo (2006) se ha abordado para el caso de Tuluá, Valle, las representaciones que circulan entre desplazados reubicados y pobres estructurales en contextos de reubicación urbana, más específicamente como beneficiarios de proyectos de vivienda.

de la Corte Constitucional y de ciertas entidades, arriba mencionados. Sin embargo, la ruta de investigación que aquí se propone implica reconocer a fondo el campo de relaciones y prácticas sociales en la cual esa política tiene origen, y por ende la génesis social e histórica de producción del discurso y las prácticas públicas que la alimentan y moldean. Además entender las posiciones discursivas, los lugares y los agentes discursivos que la construyen, así como los objetivos sociales, políticos, ideológicos que pretenden alcanzar y legitimar.

Para avanzar hacia la comprensión de esas posiciones discursivas, resulta útil considerar con Foucault (1991) que cualquier tipo de discurso no se puede entender fuera de las relaciones sociales de significación, de producción y de poder que lo hacen posible. Ello significa que el discurso se construye en la práctica y tiene efectos prácticos (Maingueneau, 1987, Fairclough, 2003). Lo anterior sugiere además, que el discurso está atravesado no sólo por la estructura argumentativa del sujeto, sino fundamentalmente por la existencia de condiciones materiales y contextuales en las que el sujeto elabora dicho discurso, las cuales son finalmente, según Bourdieu (1985) y Scollon (2003) aquellas que el espacio social, el campo discursivo, el habitus y los intercambios lingüísticos producen.

Una perspectiva interesante para considerar esto último, es decir, interpretar la producción y reproducción de un orden de discurso la ofrece el Análisis Crítico del Discurso (ACD).¹⁰ Investigadores como Fairclough (1994; 2003) Wodak (2003a; 2003b), Fairclough y Wodak (2000) y Van Dijk (2000; 2003), impulsores de esta corriente, nos sugieren que los discursos de los agentes sociales se revelan más allá de los objetos y las cosas a las que se refieren, para mostrar precisamente los diversos matices de crítica, poder e ideologías que ellos encubren o traslucen.¹¹ Para estos analistas el discurso jugaría entonces un papel clave en los procesos sociales. A través de él se ejercerían la exclusión y la dominación, pero también la resistencia. Van Dijk (2000, 2003) en tal sentido, considera que el enfoque se preocupa en lo sustancial, por estudiar cómo se expresan o reproducen en el discurso, el abuso del poder, la dominación y la desigualdad. Desde esta perspectiva, el lenguaje no sería neutro en el acto de la enunciación y en sus efectos, en tanto quien enuncia algo, siempre lo hace desde una posición social, asignándole un sentido a lo dicho.

Frente a esto último para Van Dijk (2000), Fairclough y Wodak (2000), el discurso no sería otra cosa que una «práctica social», en cuanto constituiría el espacio social, sus situaciones, así como la identidad de las personas y las relaciones de éstas, sustentando y reproduciendo el status quo social, pero también ayudando a transformarlo. El discurso como práctica estaría a su vez ligado a representaciones de una situación, elaboradas y defendidas por distintos agentes e instituciones políticas y sociales, las cuales estarían determinadas o constituidas por la posición que estos ocupan, así como por los intereses que tienen dichos actores en el espacio social. Estas prácticas con el tiempo, terminarían también constituyendo

¹⁰ El ACD se sitúa, según Van Dijk (2003), en los denominados estudios sociales sobre el discurso, que pese a que han recorrido un largo camino desde los primeros estudios lingüísticos sobre coherencia semántica, adquieren su mayoría de edad en la década de los sesenta, en el marco de diversas disciplinas humanas y sociales que se interesan por la eficacia social del lenguaje. A ellos van a contribuir radicalmente la etnografía, el estructuralismo, la semiótica, la etnometodología, la psicología social, los estudios de la comunicación y el marxismo crítico. Para Phillips y Hardy (2002) a los estudios sociales del lenguaje contribuye radicalmente el «giro lingüístico», generado desde Foucault, Wittgenstein y Winch. Desde ellos se asume que el lenguaje es constitutivo y no solo un reflejo de lo real. A partir de los años setenta, el enfoque se nutrirá de las investigaciones de sociólogos como Berger y Luckmann y antropólogos como Geertz, para quienes los fenómenos sociales se construyen desde y por el lenguaje, siendo una misión fundamental de los científicos sociales no sólo describir hechos, sino interpretar redes de sentidos y significaciones. En nuestro caso, la incursión que realizamos en este campo, para provocar un análisis crítico de la política pública, no deja de ser aún preliminar, especialmente en algunos puntos del andamiaje lingüístico al cual nos conducen ciertos autores, y frente a los cuales por cierto, nos consideramos algo «escépticos» en su potencial analítico «hipervalorado» por ciertos analistas del discurso. Sin embargo, reconocemos las enormes posibilidades metodológicas y teóricas del enfoque.

¹¹ Aclaremos aquí que cuando hablamos del poder que encubren o revelan los discursos, no estamos con ello queriendo «mistificar» el significado e importancia en las relaciones sociales de los dispositivos de poder. Aquí somos conscientes de la crítica que Giddens realiza a Foucault al elevar a un primer plano el poder en la acción y el discurso, haciendo de él un fenómeno casi misterioso que «se cierne sobre todo el mundo y que subyace a todas las cosas». Para el sociólogo británico, los procesos de estructuración de la sociedad implican una interrelación de sentidos, normas y poder, donde este último es sólo una parte constituyente de la triada (Cfr. Giddens, 1997; 2001).

y transformando el mismo espacio donde tienen lugar (Fairclough, 2003). Dichas estas cosas, no es extraño entonces que la relevancia de un discurso, así como ya lo había dicho Foucault frente al poder, se nos revele no a través de su posesión sino mediante sus efectos (es decir a través de la práctica social discursiva), especialmente en las luchas y el enfrentamiento de estrategias entre los agentes y actores sociales e institucionales que lo utilizan dentro de un campo.

El concepto de campo entendido aquí desde Bourdieu y Wacquant (1995:64) se concibe «como una red o configuración de relaciones objetivas entre posiciones (...) que se definen objetivamente en su existencia y en las determinaciones que imponen a sus ocupantes, ya sean agentes o instituciones, por su situación actual y potencial en la estructura de la distribución de las diferentes especies de poder (o de capital) y (...) por sus relaciones objetivas con las demás posiciones (dominación, subordinación, homología, etc)» Esta definición nos permite comprender que una práctica discursiva de un agente o institución viene definida por esa red de relaciones y posiciones, es decir por el campo, donde se estructura histórica y socialmente dicha práctica. La práctica discursiva, adaptando aquí a Bourdieu (2003: 23) para nuestro caso, «no se basa entonces en unas “decisiones” de la voluntad y de la conciencia racionales o en unas determinaciones mecánicas fruto de poderes exteriores, sino en las disposiciones adquiridas (*habitus*) a través de los aprendizajes relacionados con una prolongada confrontación con las regularidades del campo».¹²

Vistas así las cosas, lo que observamos es que las prácticas discursivas y los ordenes de discurso sobre la política de atención a población desplazada, están insertas en un campo de lo político y de lo público (donde lo política pública sobre atención es una especie de sub-campo), constituido por diversos agentes e instituciones, en este caso entidades nacionales y locales de atención, funcionarios encargados de hacer operativa la política pública, organismos de cooperación, organizaciones no gubernamentales, entidades territoriales donde se recepciona a la población, y personas en situación de desplazamiento, los cuales se enfrentan a partir de sus propias trayectorias, capitales y disposiciones, en un escenario de luchas y de fuerzas por conservar o transformar un discurso sobre lo que es el desplazamiento y los esquemas y modelos de prevención y atención. Siguiendo de nuevo a Bourdieu (1995; 2003) y a Muller (2006) este campo de lo político se caracteriza porque en su interior se teje y reconstruye permanentemente una estructurada red de mecanismos y relaciones de poder, de intereses, de ideologías y de valores en pugna que involucran a distintos agentes, institucionales o no, que compiten por

¹² La noción de campo ha sido extensamente desarrollada, tanto teórica como empíricamente por Bourdieu en varios textos, entre los cuales vale recordar a riesgo de ser demasiado estrecha la mención, *Los herederos, los estudiantes y la Cultura* (1967) - en colaboración con Jean Claude Passeron- y *La Distinción* (1988). Nos ha servido particularmente el abordaje que hace de esta noción en *Las Estructuras sociales de la Economía* (2003) a partir del análisis de la estructura del campo de producción y los mecanismos que determinan el funcionamiento del mercado y de la política de la vivienda unifamiliar en Francia. Hemos adoptado y adaptado algunos de los presupuestos que Bourdieu aborda en este texto sobre la categoría.

capitales, trazan fronteras conceptuales desde el lenguaje sobre un problema como el desplazamiento o un sujeto como el desplazado, buscando hacer legítimar o subvertir una visión sobre el mismo, con hondas repercusiones sobre la definición de política pública sobre desplazamiento.

Ahora bien, un claro ejemplo de cómo se producen y reproducen ordenes de discurso dentro de un campo, articulados a prácticas sociales, modelos y esquemas de representación de la problemática del desplazamiento y de su atención desde distintos agentes, lo podemos evidenciar en el gobierno nacional (por ejemplo Acción Social), ONG's o la misma Corte Constitucional.¹³ El primero a través de sus entidades y funcionarios constituye una visión oficial y hegemónica sobre el asunto, los segundos tratan de transformar o subvertir críticamente esa visión. Sin embargo, ambas visiones compiten e invierten en el juego de definición legítima y/o crítica de la política pública, a partir de fuerzas, estrategias y posiciones que activan como parte del juego en el campo. Por ejemplo, el gobierno compite en el campo utilizando un discurso oficial de la seguridad, que se esfuerza por validar e imponer una visión normal de las cosas, a partir de expresiones tales como: «esfuerzos ingentes en recursos», «puesta en marcha de un Estado Comunitario», «materialización de la seguridad democrática», «mayor presencia de fuerza pública en todos los municipios colombianos».¹⁴ Pero ese juego de argumentos tiene una justificación y es hacer circular y legítimar una representación sobre la seguridad que se viene respirando hace cinco años en todo el territorio nacional y, por ende, un discurso de la «normalización» y «superación» de la situación del desplazamiento y del conflicto armado y social en el país. Por otra parte, la versión crítica de la problemática desde otros actores como la Corte Constitucional, Codhes, ACNUR o la Conferencia Episcopal Colombiana, mantiene que contrario a lo que sostiene el gobierno nacional, «los datos del desplazamiento muestran una tendencia inequívoca de continuidad de la crisis humanitaria, lo cual indica el fracaso de la política de prevención... indicando además que las políticas puestas en marcha para resolver el conflicto armado ofrecen resultados precarios... y que existen políticas de seguridad que no están diseñadas de acuerdo con la normativa humanitaria».¹⁵

¹³ Nos ha servido para complementar el asunto en Colombia lo que Phillips y Hardy (1997) muestran cuando analizan cómo en los sistemas y políticas de atención en Canadá, el Reino Unido y Dinamarca se expresa una lucha de agentes, ordenes de discurso y prácticas y modelos de representación por construir institucionalmente al «refugiado». En el estudio se analizan las diversas construcciones discursivas sobre lo que significa e implica ser refugiado y su impacto en las decisiones institucionales al momento de otorgarles o no asilo en esos países. Turton (2003) ratifica amplia el asunto al señalar que en el mundo contemporáneo el discurso sobre la «migración forzada» ha conllevado que aparezcan en el campo de la política de cooperación internacional formas de control, representación y atención de la problemática de los refugiados. A partir de Foucault muestra cómo el discurso produce significado y control social, en este caso para nombrar normalizar y aceptar al refugiado y al desplazado, pero también para confinarlo o negarlo.

¹⁴ Términos utilizados en el Resumen Ejecutivo presentado por Acción Social sobre el Balance de la Política de Atención a la Población en situación de desplazamiento por la violencia en Colombia, a propósito de la Sentencia T-025 de 2004 y el cumplimiento del Auto 218 del 11 de agosto de 2006.

¹⁵ Confrontar Respuesta al Informe Conjunto de Cumplimiento del Gobierno Nacional sobre la sentencia T-025 y sus autos posteriores, en especial el 218 y el 266. Octubre 27 de 2006.

El asunto entonces nos ofrece dos órdenes y prácticas de discurso contrapuestas, luchando por constituir y/o subvertir el juego de luchas y fuerzas en ese subcampo de lo político, a partir de representaciones distintas de la problemática y de los esquemas y políticas de atención. La primera versión, la oficial, representa la política pública de atención a la población desplazada como un dispositivo funcional de otro macro discurso del gobierno como es el de la seguridad democrática. Este discurso al hacer de la seguridad una política comprensiva, según Galindo (2005) y Leal y Mason (2003), que incluye, por una parte, el fortalecimiento de la fuerza pública para recuperar el control del territorio y proteger la infraestructura nacional y, por otra, la desarticulación de la producción de drogas, el fortalecimiento de la justicia y la atención a zonas deprimidas y de conflicto, termina por hacer más difusa la frontera existente entre «la idea de un Estado social de derecho (tal y como se define a la nación colombiana en su Constitución Nacional) (...) promotor y defensor de los derechos humanos y un Estado de corte autoritario».¹⁶ En tal situación, la política pública para atención a población desplazada, en el marco de una política macro de seguridad democrática, ha terminado estando en función de una política de orden público, donde el desplazamiento es un problema en vía de «desaparición» o «superación» como resultado de mayores esfuerzos y estrategias de seguridad, es decir, mayor pie de fuerza pública, mayor presencia de institucionalidad oficial y mayores recursos para la guerra. Al desplazado, por su parte, se le ha conceptualizado como un vulnerado más de la guerra y ofrecido esquemas de atención de impacto rápido, pero no de impacto programático.

La otra visión, la no oficial, revela situaciones críticas sobre la política pública, como mecanismo de lucha contra la visión hegemónica del gobierno, y enfatiza en el aumento de las víctimas por desplazamiento, en una política pública con enormes debilidades programáticas, que bajo el ropaje del imperio de unas cifras bastante cuestionables sobre ampliación de recursos y cobertura de programas, alimenta unos lineamientos estratégicos de seguridad para la guerra y no para el restablecimiento de las víctimas. En esta visión, el desplazamiento no es un problema superado como consecuencia de mayor pie de fuerza, sino una estrategia y una tecnología de guerra sistemática en todo el territorio nacional. El desplazado es visto como sujeto vulnerado diferencial y la política pública como una plataforma programática necesaria para la defensa sostenida de sus derechos.

¹⁶ Galindo (2005) y Leal y Mason (2003) muestran cómo el discurso sobre la seguridad democrática se encuentra en los debates sobre seguridad regional en América Latina que operan desde finales de la década de los años 80, que en sus principios fundamentales se caracterizan porque entienden que la seguridad no se reduce a la seguridad del Estado, sino a la protección del ciudadano y de la democracia por parte del Estado, con la cooperación solidaria y el compromiso de toda la sociedad. Sin embargo, también señalan que el debate sobre la seguridad ha terminado en Colombia, por hacer uso «casi irresponsable del término, al securitizar o militarizar diferentes áreas de la vida social que quedan por fuera del alcance de los campos de acción de las fuerzas armadas en los diferentes países y que desborda ampliamente sus competencias» (Galindo, 2006:510).

2. La génesis y estructuración del campo de prácticas discursivas de la política pública sobre atención a población desplazada en Colombia

Partimos de considerar con Fairclough y Wodak (2003), que los discursos están siempre vinculados a otros discursos producidos con anterioridad y también a aquellos que son producidos sincrónicamente, es decir simultáneamente y con posterioridad, de allí que no podamos realizar un análisis de la emergencia del campo discursivo de la política pública sobre desplazamiento forzado en Colombia, sin remitirnos a unas variedades discursivas, en este caso ciertos textos, desde los cuales emerge y se consolida en el tiempo. Estas variedades discursivas aparecen en unos ámbitos de acción, para nuestro caso específico, el ámbito de las prácticas político – legislativas y el de la opinión informada. Desde luego no son los únicos ámbitos de acción que pueden estar articulando el subcampo de la política pública, pero en comienzo son los que nos interesan.¹⁷ A su vez los discursos se construyen y se sitúan en redes de prácticas y relaciones históricas, sociales, culturales y políticas, es decir desde unos contextos coyunturales y estructurales, que tienen implicaciones en la forma que adoptan las políticas públicas y los marcos jurídicos. Rastrear y triangular las variedades discursivas y la forma que adoptan en distintos contextos y relaciones implicará establecer los nexos interdiscursivos e intertextuales, como lo asegura Wodak (2003b), para conocer qué argumentos estructuran, cómo los estructuran, qué representaciones emergen de la problemática del desplazamiento y de los modelos de atención y cómo se nombran y se predica de los sujetos desplazados en esta década.

Podemos situar al menos cuatro momentos en la estructuración de ese campo de prácticas discursivas, para ser más precisos del subcampo de prácticas discursivas de la política pública sobre desplazamiento. Un primer momento, al que denominaremos como «visibilización e instrumentación» de la problemática, va desde la emisión de la *Estrategia Nacional contra la violencia* en el año 1991 en el gobierno de Cesar Gaviria, pasando por los documentos Conpes 2804 de 1995 y

¹⁷ Un ámbito de acción aquí es considerado como un segmento de la realidad social que enmarca variedades discursivas. Estas a su vez son formas convencionales de usar el lenguaje asociados a actividades y prácticas. Podrían identificarse siguiendo a Wodak (2003b) el ámbito de las prácticas político-legislativas donde se diseñan, ejecutan y se legitiman discursos oficiales con contenidos y pretensiones de eficacia política y jurídica. Estaría soportado por textos como leyes, acuerdos, documentos de política social y pública, Sentencias de la Corte, etc. También estaría el ámbito de las prácticas de opinión informada, donde se generan o producen discursos que pueden legitimar discursos oficiales o asumir posiciones contrahegemónicas y que son constructoras críticas de opinión. Aquí podríamos identificar informes de seguimiento generados desde entidades de cooperación como ACNUR u organizaciones no gubernamentales como CODHES o la misma Conferencia Episcopal, columnas de opinión y editoriales. Finalmente estaría el ámbito de las prácticas de información general o de opinión pública, donde se generan o producen discursos que pretenden informar pero también moldear la percepción y movilizar la opinión de la gente sobre un tema en particular. En este ámbito se ubicarían variedades discursivas como comunicados de prensa de Acción Social, noticias de prensa. Este último ámbito no ha sido trabajado aquí.

2924 de 1997 generados en el gobierno de Ernesto Samper. Un segundo momento que se puede definir como «normalización y oficialización del desplazamiento», transcurre desde la expedición de la ley 387 de 1997, pasando por la formulación del primer Plan Nacional Integral de Atención del año 1998, el Conpes 3057, el Decreto 2569 reglamentario de la ley 387 y el documento Conpes 3115, así como una serie de decretos específicos sobre ejes sectoriales tales como vivienda, salud, educación, que se suceden rápidamente. Un tercer momento caracterizado por el «imperio de las cifras y el discurso de la seguridad» iniciará a partir de 2003 con el Conpes 3218 y más específicamente como parte del Plan Nacional de Desarrollo 2002 – 2006 del gobierno de Álvaro Uribe, harán parte de este momento el nuevo Plan de Atención Integral a PSD y el Conpes 3400. Un cuarto momento, al que dedicaremos reflexión aparte, es el de la «crisis del campo y la práctica discursiva de la política», expresado en eso que algunos autores han denominado «resistencia constitucional» (Arango, s.f.) «activismo progresivo» (Uprimny y García, 2004); o «activismo constitucional» (García, s.f.) propios de la Corte Constitucional a propósito de la Sentencia T-025 de 2004, los autos 176, 177, 178 de 2005 y los autos 218 y 266 de 2006, de seguimiento de cumplimiento de condiciones.

El primer momento de estructuración del campo comienza con la política de seguridad del Gobierno de Cesar Gaviria Trujillo y se concreta en el documento de la *Estrategia Nacional contra la violencia*. Básicamente esta política pretendió abordar el tema de la defensa y la seguridad nacional, tema bastante manido en la historia política nacional, como lo han mostrado Galindo (2005) y Leal y Mason (2003), enmarcando la actividad de la Fuerza Pública dentro de una estrategia de mayor aliento que permitiera mejorar su capacidad operativa y de respuesta ante los grupos armados. El tema del desplazamiento se asume por primera vez de forma tangencial, no obstante, situado en el marco de un discurso militar sobre la seguridad nacional. Como lo han comentado algunos autores, entre ellos Leal (2002), la estrategia de este gobierno no se caracterizó precisamente por asumir una salida al conflicto armado mediante una agresiva política social. Sólo es hasta 1995, cuando «expresamente» emerge un discurso oficial, desde el gobierno de Ernesto Samper Pizano, que visibiliza, y hace posible la lectura, con un grado de improvisación fuerte en el diagnóstico y atención de la problemática, por la falta de sistemas de información oficiales que lo permitieran. El desplazamiento por vez primera, adquiere una dimensión social y política en el discurso del gobierno, pese a que organismos como La Conferencia Episcopal Colombiana venía mostrando una preocupante evolución de la problemática en el país desde mediados de la década de los ochenta. El reconocimiento de la problemática, se realiza sin tener aún cifras oficiales de la expansión y dinámicas regionales o locales de la problemática. Por ejemplo, la cifra de 600.000 personas desplazadas entre 1984 y 1995 que aparece en el Conpes 2804, proviene de fuentes externas al gobierno, en particular del documento pionero de la Conferencia Episcopal Colombiana (1995). De todas formas el tema del desplazamiento emerge como un tema de agenda pública y política.

Ahora bien, ese primer momento de estructuración del campo se caracteriza por la emergencia de particulares formas de ordenamiento social de las representaciones del asunto del desplazamiento, a partir de la producción de discursos oficiales consignados en los documentos Conpes 2804 de 1995 y 2904 de 1997. En ellos se reconoce que la atención a la problemática por parte de los anteriores gobiernos ha sido «coyuntural, deficiente y dispersa». Se insiste en construir una definición o tipificación de la condición de desplazado forzado y en la «necesidad» de definir estrategias y programas en tres direcciones: prevención, atención y estabilización socioeconómica. El desplazado, finalmente aparece nombrado y representado como un sujeto de asistencia y rehabilitación, bajo el argumento de que su «rehabilitación social» es la mejor estrategia para lograr de nuevo su inserción al tejido social. Aún no aparece visible el asunto de la restitución y la reparación con un enfoque de derechos; incluso el concepto de atención humanitaria no es desarrollado en extenso. En este período la retórica oficial privilegia, en relación con las estrategias de atención, consolidación y estabilización socioeconómica, la idea del retorno como «opción preferible» y la reubicación como una «alternativa necesaria». El desplazamiento aún no se piensa como un problema con dimensiones e implicaciones en las dinámicas urbano – regionales.

Adicionalmente, emerge en este primer momento no sólo un discurso de la rehabilitación y asistencia social al desplazado, sino también una representación de que ello es posible, si se crean «estructuras institucionales» que monitoreen la problemática y que atiendan la población afectada. El tema, hasta ahora, había sido responsabilidad del Sistema Nacional de Atención y Prevención de desastres, lo que daba cuenta que el problema era representado y atendido desde un «enfoque de desastre» para la nación y no desde un enfoque de crisis humanitaria por conflicto armado (Jaramillo, Villa y Sánchez, 2004:181).

La creación de estas estructuras permitirá en adelante que el asunto de la atención al desplazamiento esté a cargo de la Unidad Administrativa Especial para la protección de los derechos humanos adscrita al Ministerio del Interior. Como parte de ese proceso se crearán el sistema de información y de alertas tempranas, el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población, el Consejo Nacional de Atención a Población desplazada problemática, comités territoriales, locales, un marco legislativo específico, un Fondo Nacional de Atención, una Red Nacional de Información, protocolos de atención e inclusión de la problemática en los planes de desarrollo locales. Además la instrumentación de la atención se hará evidente a través de la necesidad de contar con un Plan Nacional de Atención Integral. El asunto es que la atención aún gira alrededor de un discurso de «emergencia», con ningún avance significativo en estabilización socioeconómica, retorno o reubicación. Incluso muchas de esas estructuras organizativas no logran hacerse operativas sino años más tarde.

El segundo momento de estructuración del campo (subcampo) de la política pública, podríamos denominarlo como de «normalización y oficialización» y se caracteriza por una tipificación jurídica del desplazamiento y del desplazado a través de una serie de documentos oficiales que nombran y dan cuenta del fenómeno y

del sujeto vulnerado a través de un complejo formalismo enunciativo. Aparecen la ley 387 de 1997, el primer Plan Nacional Integral de Atención del año 1998, el Conpes 3057 de 1999, el Decreto 2569 de 2000 reglamentario de la ley 387 y el documento Conpes 3115 de 2001 como clara muestra de ello. Además aparece la ley 589 de 2000 que tipifica como delito penal, entre otros, el desplazamiento forzado. También emergen una serie de decretos específicos entre ellos, el 951 de 2001 que aborda el tema de acceso a vivienda y subsidios, y el 2007 de 2001 que reglamenta lo relacionado con protección de tierras. Podríamos decir que éste momento se caracteriza por fundar, nombrar y determinar localmente (ya en el panorama internacional hay una serie de bloques normativos al respecto) la realidad normativa del desplazado, su condición y sus derechos.

Este momento del campo de la política pública perfila y moldea funcionalmente el tipo de respuestas institucionales, los recursos y las responsabilidades específicas de ciertas entidades. El desplazamiento es asumido dentro de un esquema de normalidad oficial y el desplazado como un tipo jurídico que requiere atención sobre la base de una «oferta social del gobierno», en entidades como la Red de Solidaridad Social, pero aún no sobre el argumento de las «demandas reales de la población». Resulta bien significativo considerar aquí como la centralidad discursiva que el desplazamiento adquiere en este momento del campo está sobrecargada de una lógica hiperjurídica, que enfrenta y codifica un problema político y social, producto de una estrategia de guerra sistemática y unas mutaciones del conflicto armado en las regiones, como un asunto o cuestión legal, donde el Estado a través del formalismo de la ley, tal y como lo han detallado Santos y García (2001) y García (2001), termina compensando su incapacidad para tratar las demandas sociales en términos políticos.

De otra parte, este momento se va a caracterizar por una arremetida de ciertos sectores de la opinión informada y de las mismas poblaciones desplazadas por exigir más eficacia de las estructuras y estrategias de atención y restablecimiento. Se habla de la necesidad de «rendición de cuentas» a través de indicadores de seguimiento y evaluación, y de «superar el enfoque asistencialista y de emergencia» del gobierno. Sin embargo, la política del gobierno, en este caso de Pastrana, se va a concentrar en hacer circular diagnósticos de la problemática y de los niveles de atención, a través de organismos como la Red de Solidaridad, sustentados en cifras que son consideradas como más «oficiales» que las de anteriores gobiernos e incluso que las de otras entidades no gubernamentales que manejan sus propios sistemas de información, como es el caso específico de Pastoral Social o de Codhes. Además la problemática del desplazamiento se sitúa al margen, en relación con los diálogos de paz sostenidos entre el gobierno nacional y las FARC, y también en relación con la discusión sobre la asignación presupuestal en el marco de una estrategia de guerra como el Plan Colombia. La asignación para desarrollar la política pública sobre desplazamiento quedará absolutamente relegada a dicha estrategia, sobre la base de una oferta social restringida y un discurso de seguridad nacional, nuevamente condicionado a inversión para la guerra y no al restablecimiento de derechos.

El tercer momento del campo de la política se caracteriza por lo que denominaremos el «imperio de las cifras y el discurso de la seguridad democrática». Si bien ya hemos mostrado, a partir de Galindo (2005) que el discurso de la seguridad nacional no es nada nuevo en la historia del país, es posible afirmar que el mismo adquiere una nueva performance en el macro discurso del primer mandato del gobierno de Uribe Vélez, más aún en el tratamiento de problemas estructurales como el desplazamiento forzado. Inicialmente este macro discurso aparece consignado en un Documento del Ministerio de Defensa titulado *Política de Defensa y Seguridad Democrática* (2003), luego más oficialmente en el Conpes 3218 de 2003, y el Conpes 3400 de 2005. En sus lineamientos básicos, el discurso se caracteriza por objetivos y acciones estratégicas a mediano plazo -condicionadas por exigencias internacionales como las generadas desde Estados Unidos para Colombia- como la consolidación del control estatal del territorio por la fuerza pública, la protección de la población, la eliminación del comercio de drogas ilícitas, el mantenimiento de la capacidad disuasiva y la eficiencia, transparencia y rendición de cuentas. En la retórica oficial la disminución del desplazamiento forzado será consecuencia directa del desarrollo e implementación de dichos objetivos y estrategias.

Lo interesante en este momento del campo, donde el discurso de la seguridad democrática ocupa un lugar central, es que emerge un marco nuevo de la política de atención con el decreto 250 de 2005. Sin embargo, esto es posible más por presiones externas que por motivaciones intrínsecas al mismo desarrollo de la política de seguridad. Se da precisamente a raíz del pronunciamiento de la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de «un estado de cosas inconstitucional» y la presión directa de ciertos sectores demandantes de la sociedad, entre ellos población desplazada organizada y movilizadora y ONG's. Con este nuevo marco, asuntos antes tangencialmente contemplados como las fases de atención y los enfoques integrales y diferenciales de atención aparecen mejor desarrollados. Incluso, a nivel del orden y la práctica del discurso oficial, se acomete la discusión sobre elementos estructurales de la gestión de la política, como el «fortalecimiento de la capacidad institucional», los «sistemas de información y de registro» y los «sistemas de indicadores de evaluación de las diferentes fases de atención». Se evidencia además, la necesidad de fortalecer la coordinación del Snaipd formalizada inicialmente con la ley 387, pero con una operatividad precaria a nivel de las entidades territoriales y organismos oficiales. Incluso, se amplía la noción de estabilización socioeconómica, dejada de lado o parcialmente considerada en otros momentos de desarrollo de la política, y entendida ya no simplemente como la «generación de alternativas de subsistencia», sino como la «la creación de alternativas de reingreso de la población afectada a redes sociales y económicas».

Pero, este momento de desarrollo del campo de la política pública tiene un elemento crítico y es el énfasis puesto en ciertos organismos del gobierno, especialmente desde el Ministerio del Interior y desde Acción Social, en

hacer circular la versión de la reducción progresiva de la problemática del desplazamiento, específicamente como resultado de la aplicación de la política de seguridad democrática. Hace emergencia lo que podríamos denominar, siguiendo a Wodak (2003), «la argumentación por los números» que legitima o deslegitima un tipo específico de realidad, sustentado en la condicionalidad de las cifras. De todas formas, si bien no podríamos decir que es exclusivo del actual gobierno esta forma de legitimación retórica de una problemática, ya que como lo ha indicado Bourdieu (2003), una de las formas que el Estado moderno utiliza para legitimar su posición hegemónica, es a través del capital cultural o informático, acumulado a través de estadísticas, así como de instrumentos de conocimiento dotados de validez universal dentro de los límites de su ámbito como por ejemplo las encuestas o los censos, sí podríamos afirmar que éste gobierno ha sido experto en explotar ese recurso como ningún otro en la historia nacional reciente, para legitimar a toda costa su política de seguridad democrática en el país. De tal forma, que a la juridización del discurso político se viene a sumar ahora la normalización de la situación por los números, bajo un imperio de las cifras que ubica formulas tan simples, desconcertantes y contrafácticas,¹⁸ como éstas: a mayor presencia de la fuerza pública y a mayor recuperación de territorios y presencia institucional menos desplazamiento. Esta forma de argumentación también va a jugar a nivel del discurso oficial sobre los recursos invertidos para atender la problemática, bajo la lógica de «ninguno cómo este gobierno ha invertido tanto para atender a las poblaciones afectadas».¹⁹

¹⁸ Hacemos alusión aquí con contrafácticas, a fuertes contradicciones que operan en el discurso del gobierno nacional frente a la situación actual y real del desplazamiento en ciertas zonas del país, como la que vive por ejemplo el departamento de Nariño. El discurso del gobierno parte de justificar que a mayor seguridad democrática menor desplazamiento, pero como lo indican organismos como CODHES lo que desconoce el gobierno es que las zonas que son laboratorio de guerra para los actores armados y donde se aplican las estrategias oficiales de seguridad como la erradicación, fumigación y combates directos con la insurgencia son las zonas de mayor desplazamiento. Es cierto que se ha reducido la cifra de desplazados entre el 2002 cuando hubo 412.553 desplazados en el país, al 2006 cuando se registraron 219.886 personas 2006, pero esto no indica necesariamente que ha sido a consecuencia del esquema de seguridad democrática o peor aún que el desplazamiento sea un problema resuelto en este gobierno. Cfr. CODHES. 2007. CODHES Informa. Boletín de Prensa. 1 de Febrero de 2007. <http://www.CODHES.org/Publicaciones/infocartagena.pdf> (Consultado Abril 10 2007).

¹⁹ En el *Resumen Ejecutivo. Balance de la Política de Atención a la Población en situación de desplazamiento por la violencia en Colombia. Cumplimiento al Auto 218 del 11 de agosto de 2006*, el gobierno nacional argumenta que se pasó de 1.108 millones de pesos invertidos en 1995 a 820.677 millones en 2006. Sólo entre 2003 y 2006 el gobierno de Uribe logró ascender de 120.593 millones a 820.677 millones Sin embargo, cuando uno lee la respuesta al informe Conjunto de Cumplimiento del Gobierno Nacional sobre la sentencia T-025 y sus autos posteriores de octubre 27 de 2006 se da cuenta que estos cálculos presupuestales se construyen en ausencia de indicadores sectoriales específicos de realización de derechos efectivos. En este último informe, por ejemplo, se afirma que el gobierno nacional expone un «mejoramiento en inversión de recursos para vivienda y salud, pero se presentan ofertas institucionales a las que las poblaciones no han podido acceder por razones que no se explican». Además se demuestra cómo el gobierno nacional justifica el que durante algún tiempo no haya cubierto ciertas áreas debido a «escasez de los recursos». El informe evidencia un discurso oficial que olvida que en Colombia existe una «concentración del ingreso e inequidad de las cargas fiscales en el Estado».

Ahora bien, esta forma de argumentación y legitimación mediante las cifras, como ha demostrado Stanford (2004), tiene una finalidad política clara y es la de visibilizar estadísticamente la problemática que el gobierno quiere reconocer y atender oficialmente desde la política pública, sobre la base de conceptualizaciones y metodologías restringidas o al menos no tan amplias como exige un fenómeno como éste. Restricciones que van desde la conceptualización sobre la condición de desplazado (por ejemplo, desconocimiento del estatus de desplazados para quienes huyen de zonas de fumigación de cultivos o quienes retornan rápidamente, o personas que son reclutadas forzosamente, o personas que solicitan no ser incluidas por temor a ser visibilizados como objetivos militares, entre otros, o personas que se desplazan forzosamente dentro de una ciudad), hasta los períodos reportados, estimaciones y sitios en los que se efectúan y validan los registros. Incluso el Informe de la Comisión de Seguimiento a la Sentencia T-025 ha revelado que la distancia entre las cifras del gobierno y las de organismos como Codhes son tan disímiles e incluso incomparables, debido a que el registro del primero es un censo de población registrada y la del segundo es un registro a partir de eventos denunciados de desplazamiento.²⁰

Sin embargo, el tema de la legitimación «oficial» de las cifras tiene también otras lógicas: desencadena en una representación del desplazado como alguien cada vez menos visible como problema para el Estado, en tanto se está haciendo de él un sujeto menos notorio en las estadísticas y por tanto un sujeto de reparación, sin tener en cuenta esos «otros» que por falta de información, o por restricciones institucionales o porque simplemente no quieren ser estigmatizados, no entran en las estadísticas.²¹ Se sitúa todo el asunto, en una retórica de la disminución: en decir cuántos hay incluidos en el «sistema único de registro» y cuántos son usuarios de servicios desde las ofertas del gobierno, para luego legitimar esas condiciones, en muchos informes, como garantía de restablecimiento o consumir por «acto administrativo» cuantos dejan de ser desplazados. Operando entonces en este momento de la política, una visibilización oficial de las cifras del problema reconocido para el Estado, pero una invisibilización de los sujetos que demandan una materialización real, cualitativa y no sólo cuantitativa de sus derechos, más allá de retóricas oficiales.²²

²⁰ A septiembre 30 de 2006, el Sistema Único de Registro reportó un acumulado de 1'874.917 personas, cifra que recoge el período 2000 a 2006. A esa misma fecha CODHES registró una cifra de 3'832.527 casos de desplazamiento entre 1985 y 2006.

²¹ Según CODHES sólo 45 personas de cada 100 que solicitan ser registradas como desplazadas son incluidas en el registro oficial. Cfr. CODHES. 2007. CODHES Informa. Boletín de Prensa. 1 de Febrero de 2007. <http://www.CODHES.org/Publicaciones/infocartagena.pdf> (Consultado Abril 10 2007).

²² En la Respuesta al Informe Conjunto de Cumplimiento del Gobierno Nacional se deja claro que gran parte de la información aportada por el gobierno para dar cuenta del cumplimiento de la sentencia y los autos de seguimiento se soporta sobre cobertura institucional de servicios y programas, pero con carencias significativas en cuanto a indicadores de seguimiento de cumplimiento de derechos con las poblaciones que acceden a ellos. Para un análisis crítico de lo que «visibilizan y miden cuantitativamente» y lo que «olvidan cualitativamente» los indicadores del gobierno en relación con la problemática actual de atención a desplazados. Cfr. Defensoría del Pueblo. 2006. *Informe de seguimiento a Sentencia T-025 Análisis de indicadores para la valoración de los avances en la superación del desplazamiento forzado* http://www.defensoria.org.co/pdf/informes/informe_133.pdf Consultado (10 abril 2007).

Ahora bien, estos tres momentos esbozados hasta aquí, -en el otro apartado reflexionaremos en detalles sobre el cuarto momento que se constituye en la inflexión al esquema institucional de la política y en un momento de confrontación de fuerzas dentro del campo hegemónico de lo jurídico- nos permite comprender cómo emerge, se reconstruye, reformula y legitima desde el año 1995 un subcampo de prácticas en el que aparecen una serie representaciones «oficiales» de la problemática del desplazamiento y del desplazado. Además de unos «ordenes de discurso» con cierta fuerza y eficacia cultural que varían en el diagnóstico del fenómeno con cada gobierno que se sucede, especialmente en las «cifras» de cuántos hay, cuántos recursos se han invertido, cuáles son las «debilidades» para mostrar de la política y cuáles son los «retos institucionales» que se quieren asumir. Estas representaciones y órdenes discursivos les permiten a los organismos oficiales construir y legitimar en varios momentos la realidad que ellos desean hacer visible y sobre la cual desean también volcar sus esfuerzos de atención. Por ejemplo, cuando se tipifica jurídicamente al desplazado y se normaliza el asistencialismo como estrategia de atención, o cuando se subordina o invisibiliza como sujeto de derechos en un esquema de política de seguridad democrática que todo lo resuelve, haciéndolo pasar por la ecuación: «incluido en el registro» = «usuario de servicios» = «restablecido».²³

Además, es importante hacer notar cómo frente al problema del desplazamiento en Colombia, cada gobierno, cada documento de política social y económica y cada decreto sobre Plan de Atención e incluso cada lineamiento sobre cómo enfrentar y superar el conflicto armado «manufacturan un consenso», para utilizar la expresión de Van Dijk (2000), es decir controlan discursivamente los actos de enunciación del problema en este caso del desplazamiento, ya sea desde el derecho o desde la política pública, o desde discursos sobre la seguridad nacional, y por ende los modelos y respuestas de atención del mismo. Para citar a Suárez (2004:172) dicho consenso se construye y fortalece desde formas culturales hegemónicas, la mayoría de las veces, «facilitando una dominación tranquila y eficiente y la permanencia de relaciones de poder ventajosas para determinadas clases o sectores sociales». En el mismo sentido podríamos incluso afirmar siguiendo a Uprimny y García (2004) se

²³ Al respecto Malkki (1995, 1996) ha señalado que esta retórica ha estado presente durante mucho tiempo en el objetivo de la asistencia social. Más recientemente Bauman (2005) ha mostrado, a partir del interesante trabajo de campo realizado por el antropólogo Michel Agier sobre los refugiados en la era de la globalización («Aux bords du monde, les réfugiés») las implicaciones sociales que para los refugiados de países como Kenia o Sudán, tienen ciertas decisiones de agencias internacionales y organizaciones benéficas no gubernamentales sobre la creación de «albergues seguros» que finalmente se convierten en «vertederos de residuos humanos» o las consecuencias de los criterios administrativos con los cuales se decide que un exiliado ya no es refugiado porque «es seguro el regreso». En el fondo así como hay todo un discurso y unas tecnologías de expulsión, también hay todas unas tecnologías gubernamentales y humanitarias para el confinamiento de los «otros» a los cuales se les hace creer que «están bajo protección», que «se está trabajando por su restablecimiento» pero sutilmente se les hace ver «no son queridos».

usa la herramienta jurídica de la ley con fines de legitimación institucional de ciertas políticas públicas en Colombia, «al hacer del derecho lo que este dice querer hacer, esto es en lograr hacer que éste sea eficaz a toda costa». En este caso la dimensión jurídica de un problema, para nuestro caso la hiperjuridización del desplazamiento y del desplazado, terminará compensando la incapacidad del Estado para tratar las demandas sociales en términos de políticas públicas programáticas.

De otra parte, siguiendo a Foucault, lo que se evidencia con esos diversos momentos de producción y reproducción discursiva de la política pública no es sólo lo que unas variedades discursivas aquí abordadas recogen y conservan en el tiempo, sino el conjunto de reglas que consolidan a la manera de un archivo la representación del problema del desplazamiento y del desplazado. Estas reglas definen qué se dice del problema, cómo se dice, que se conserva, que se retiene, que se institucionaliza y cómo se institucionaliza. El archivo de la política pública por ende no sólo propicia la manufacturación del consenso, sino que además normaliza un discurso hegemónico que hace que se piense que la política pública es efectiva, que se invierten cada vez más recursos, que los desplazados son cada vez menos en número y menos un problema.

3. La crisis de un campo de prácticas: problemas y sujetos visibles desde la Corte Constitucional.

El derecho definitivamente es un arma de doble filo, es instrumento de dominación social, pero a la vez es instrumento de resistencia y emancipación contra el poder hegemónico. Así lo han hecho notar autores como Uprimny y García (2004). Sin embargo, en el contexto nacional no se puede negar el predominio de una hiperjuridicidad de la vida institucional agenciada por el poder ejecutivo a través del control de las decisiones judiciales y al uso del derecho con fines de legitimación institucional. Lo recurrente ha sido utilizar una estrategia de legitimación política del derecho para hacer lo que este dice querer hacer, esto es en lograr hacer que el sea eficaz a toda costa.

La posición de la Corte Constitucional no escapa a la dinámica de estos dos órdenes. Por un lado tiene que asumir las prácticas institucionales que permiten el mantenimiento de un Estado y un derecho efectivo en medio del conflicto y la precariedad económica y, por otro, asumir una práctica solidaria que alimenta la esperanza ciudadana en la defensa de los derechos y los mínimos vitales (Uprimny y García, 2004: 494 – 495). Esa posición en el «filo de la navaja» conlleva, según estos dos autores, al surgimiento de una resistencia o emancipación hegemónica de las decisiones de la Corte, decisiones que si bien son resistentes a ciertas políticas y prácticas del orden establecido, surgen en el seno de instituciones hegemónicas

como el Estado y operan a través de instrumentos de dominación social como el derecho. Lo anterior no es obstáculo desde luego para que las decisiones judiciales de la Corte Constitucional en Colombia, al menos desde el año 91, se caractericen por un alto impacto político en el país, facilitando desde la práctica emancipatoria de movimientos sociales y de grupos marginados de la arena política y el reconocimiento de sus diferencias, hasta la promoción de estrategias posibles de acción legal y política para remediar la situación de grupos vulnerables.

Desde el año 2004, esto queda suficientemente evidenciado en el caso de la población desplazada y la problemática del desplazamiento forzado. Precisamente, si hay un momento de fisura importante frente a la normalización oficial en el tratamiento del fenómeno en el marco de eso que hemos denominado como campo de prácticas de la política nacional de atención a población desplazada, es el que inaugura la Corte Constitucional con la Sentencia T-025 de 2004. Fisura que continúa hasta el día de hoy, con una serie de autos de seguimiento, que han exigido imperativamente al Estado y a sus diversas estructuras institucionales, por interposición de un sinnúmero de tutelas provenientes de sectores y organizaciones de desplazados, el cumplimiento inmediato de los mínimos vitales y de los derechos fundamentales de una población en extremo vulnerada.²⁴

A través de la «T-025», como se le nombra en la práctica discursiva corriente, la Corte Constitucional visibiliza y refuerza la imagen del desplazamiento como un problema estructural que exige respuestas programáticas. Pero además visibiliza en la práctica discursiva, al sujeto afectado por el problema, no sólo al «sujeto tipo» de la norma o al «sujeto cifra» reconocido oficialmente en el registro. La Corte, se puede decir, rompe el consenso manufacturado de una serie de gobiernos y prácticas institucionales que frente al problema del desplazamiento sólo ofrecen conceptualizaciones restringidas por dinámicas y racionalidades administrativas y que desencadenan en respuestas de política pública de impacto rápido. Incluso, no sólo se rompe el consenso sino que se instaura un nuevo «orden de discurso» que legitima con radicalidad jurídica y política lo expuesto desde hace ya varios años, en un sinnúmero de investigaciones y en organismos consultores como Codhes y cooperadores como ACNUR, y es que el problema del desplazamiento ya no es simplemente un «desastre natural» o un resultado colateral del conflicto armado, sino una grave situación de vulnerabilidad y una crisis humanitaria.

²⁴No obstante, previo a esa sentencia ya existía una vasta línea jurisprudencial de la Corte relacionada con protección de derechos específicos y fundamentales a la población desplazada desde el año de 1997. Hacemos referencia a las Sentencias T-227 de 1997, SU 1150 de 2000, T-1635 de 2000, T-328 de 2000, T-327 de 2001, T-1346 de 2001, T-098 de 2002, T-215 de 2002, T-721 de 2003, T-419 de 2003, T-602 de 2003, T-268 de 2003, T-669 de 2003. La confluencia de elementos particulares de estas sentencias con la emergencia y crisis del campo discursivo de la política pública desde el año 97, acarrearía un análisis más in - extenso que el que podemos simplemente bosquejar aquí.

Lo importante a señalar es que la eficacia simbólica y material de este nuevo orden de discurso no versa en la evidencia numérica, sino fundamentalmente en el desnudamiento de la precariedad institucional, en este caso de las entidades del Snaipd. Desnudamiento tanto de las restricciones de representación de la problemática como en el señalamiento de la ausencia de modelos y esquemas de atención integrales. Esto se confirma en el texto de la Sentencia y en los autos de seguimiento cuando se le cuestiona a las entidades estatales encargadas de la problemática, por las «desatenciones reiteradas, repetitivas y prolongadas». Expresiones que no hacen alusión a fallas coyunturales sino a problemas de largo aliento, que van desde la forma como se ha conceptualizado, medido y registrado el problema y el sujeto de atención, hasta la forma como se ha diseñado la política y se han asumido los «derechos» de estas poblaciones. Para utilizar una celebre frase del filósofo del derecho Ronald Dworkin, el cuestionamiento radical de la Corte gira en torno a la falta de consistencia institucional para asumir y tomarse en serio los derechos y garantías de los individuos.

Igualmente, la posición de resistencia hegemónica de la Corte cuestiona el formalismo de la política edificada bajo criterios de racionalidad administrativa y jurídica, que si bien han construido y legitimado al desplazado en el discurso como un «sujeto de derechos», y generado un conjunto de acciones y programas de atención, con el tiempo dicho andamiaje ha terminado revelando su ineficacia para obtener logros y alcances programáticos evidentes en la superación de las condiciones de vida marginales de estas poblaciones. Es decir, en el discurso de la Sentencia y los autos de seguimiento lo que uno evidencia es una tensión y lucha de fuerzas entre dos tipos de lógicas y prácticas: una lógica de racionalidad instrumental y de impacto rápido agenciada por los organismos del Estado, y una lógica de resistencia constitucional. La primera lógica se caracterizaría entre otras cosas por enunciar cifras globales de propósitos, sin ningún grado de especificidad cualitativa en la resolución del problema; por justificar la desatención a la problemática en razones de disponibilidad presupuestal, aplazando los deberes políticos y sociales constitucionales, y por situar la atención a la problemática en una lógica exclusiva de «ofertas de gobierno». La segunda se estaría caracterizando por el contrario en visibilizar sujetos con mínimos vitales por cumplir; en reconocer que estos mínimos vitales de poblaciones con grados específicos de vulnerabilidad son sustantivos y obligan a priorizar el gasto público y en reconocer la existencia de una dimensión programática y progresiva en el cumplimiento de los derechos.

De todas formas, si bien la Corte Constitucional ha sido un organismo crucial para cuestionar radicalmente el campo de producción de prácticas discursivas de la política pública de atención a población desplazada, no hay que olvidar que la relación entre decisiones judiciales progresistas y prácticas sociales emancipatorias es un fenómeno complejo, en el sentido que tales procesos no mantienen entre si

una relación causal directa. La eficacia instrumental del derecho no es tan mecánica. La incidencia social de las decisiones judiciales no produce cambios sociales directamente. Para ello es necesario, según Arango (s.f.), analizar si la consolidación de líneas jurisprudenciales (conjunto de fallos que sientan un precedente sobre determinada materia) se articulan a escenarios y movimientos sociales y populares y no sólo terminan siendo fallos aislados que reconocen ciertas garantías en materia social, pero que sólo son efectivas y reconocidas por individuos aislados.

En tal sentido, Uprimny y García (2004) consideran necesario rastrear empíricamente cómo se logra la repercusión en las bases sociales de la resistencia constitucional. Investigar cómo la resistencia hegemónica de la Corte se articula a la resistencia contrahegemónica de los usuarios. Ello desde luego implicaría tomar en consideración algunos factores adicionales, que escaparían a un desarrollo más extenso en este artículo y que permitirían comprender la eficacia emancipatoria de un orden de discurso como el de la Corte, más específicamente en la movilización de la población desplazada. El primer factor a considerar sería el tipo de activismo que orienta la decisión judicial del magistrado. Habría que analizar si son valorativas o remediales, es decir si reconocen derechos controvertidos por fuerzas políticas a grupos sociales, o enfrentan radicalmente la vulneración de derechos fundamentales pero son criticadas por aquellos que consideran que las soluciones judiciales propuestas invaden las competencias de otros órganos. El segundo factor está asociado con los costos políticos de la decisión. Una decisión como la que ha tomado la Corte en la perspectiva de presionar el gobierno para que resuelva perentoriamente «el estado de cosas inconstitucional» acarrea, como en efecto ha sido en algún momento de la historia reciente, que ciertas fuerzas políticas y grupos de presión se unan para neutralizar o reformar la Corte. De todas formas, como han señalado estos autores, el impacto de las decisiones de la Corte parece ser mayor en contextos sociales y políticos donde existe consenso sobre los valores o principios defendidos por amplios sectores y actores sociales, que en espacios de disenso donde el impacto es más problemático por la pugna de fuerzas e intereses. No obstante, este asunto del impacto de la decisión y los costos políticos de la misma para el actual escenario del país ameritaría un rastreo empírico detallado.

El tercer factor es el tipo de actor social que recibe la decisión. El impacto emancipatorio de la decisión judicial está ligado al actor social que la recibe. Estos actores podrían ser al menos tres tipos: a. actores dispersos que actúan por lo general en la búsqueda de un interés particular y se ligan a una práctica colectiva instrumentalmente en la medida que esta favorece su estrategia individual. Aquí posiblemente estarían ubicados muchos sectores de población desplazada; b. actores organizados y vinculados comunitariamente donde el interés es claramente prioritario; c. actores ligados a un movimiento social. El cuarto factor sería el peso relativo de la estrategia jurídica. Es decir, saber si la decisión de la Corte puede

estar constituyendo la lucha y la cohesión del grupo, o coyunturalmente adquiriendo importancia en una situación de crisis del grupo. Finalmente estaría el quinto factor relacionado con la dimensión internacional, en tanto las decisiones impactan más cuando existe un espacio judicial internacionalizado. Desde luego, estos elementos se convertirían en variables más finas para analizar el grado de vinculación y el nivel de emancipación que se ha logrado en la población desplazada con respecto a las decisiones de la Corte, aspectos estos que como ya hemos anotado ameritarían estudio empírico y además escaparían por el momento al interés de este artículo.

A manera de conclusión

A lo largo del artículo se ha mostrado una veta analítica que permite comprender que la política pública de desplazamiento en Colombia, más allá de ser un lineamiento estratégico de Estado o un gobierno para resolver un problema, se produce y reproduce como práctica social, implicando la legitimación de unos ordenes de discurso y unos esquemas de atención de la problemática. Estos ordenes y esquemas se construyen dentro de un campo de fuerzas, intereses y posiciones de agentes e instituciones que terminan delineando y manufacturando un consenso acerca de quién es y quién no es desplazado, quién entra y quién no en el sistema de información nacional, qué tipo de atención debe recibir y hasta cuando, cómo deben organizarse los sistemas de atención nacional y locales, cómo debe ser comprendida y operada esa atención, qué significa para las instituciones - y que traduce para los usuarios - la integralidad, la reparación, la restitución o el restablecimiento de derechos, cómo deben entenderse la ayuda de emergencia, la estabilización socioeconómica y qué tipo de ayudas u orientación sobre programas y servicios debe recibir la población usuaria.

Sin embargo, también hemos mostrado cómo tal manufacturación del consenso no logra ser total, debido a que son muchos los sectores de la sociedad, entre ellos uno muy crítico como la Corte Constitucional, que evidencian una política pública sobredimensionada, cimentada en esfuerzos fragmentarios de cada gobierno, con visiones marginales del asunto, con constantes diagnósticos «oficiales» de lo que hay y de lo que falta, pero casi siempre con subregistros a todo nivel. Revelando una sobreproducción de discursos legales para afrontar demandas sociales sin ninguna eficacia real en la obtención de las mismas. En el fondo, lo que se ha querido señalar con este artículo es cómo el desplazamiento ha devenido en una codificación retórica oficial, a través de un acto de nombrar el problema, construir al otro vulnerable, disponer de la atención para él, administrarle su alteridad (Cfr. Castillejo, 2000; Turton, 2003). Ello lo que ha consolidado en estos diez años es un complejo archivo de lenguajes enunciativos formalistas y complejos de donde se sacan, como a través de un «sombrero de mago» las respuestas a la problemática, sin resolver los problemas de los sujetos vulnerados.

Bibliografía

AA.VV. 2004. *Desplazamiento y políticas públicas de restablecimiento en Colombia. Análisis y recomendaciones. Memorias del seminario Internacional «Análisis de Experiencias en restablecimiento de la Población en Situación de Desplazamiento»*. Vol. 1. Bogotá: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Oficina para Colombia.

Arango, Rodolfo. s.f. «Constitucionalismo, Estado Social del Derecho y realización integral de los derechos humanos». http://www.plataforma-colombiana.org/docus_foro/incumplimiento.doc (01 diciembre 2006).

Bello, Martha Nubia. 2004a. «La política para el restablecimiento de la población desplazada». En Martha Nubia Bello, (ed.) *Desplazamiento Forzado. Dinámicas de guerra, exclusión y desarraigo*. 311-329. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia/ACNUR.

Bello, Martha Nubia. 2004b. «Los proyectos de generación de ingresos: ¿Reestablecimiento o empobrecimiento?» *De Paso. Rostros y Caminos*. 1: 71-78.

Bello, Martha Nubia. 2005. «Reestablecimiento. Entre retornos forzados y reinserciones precarias». En Bello, Martha Nubia y Villa M, Marta Inés (comp.) *El Desplazamiento en Colombia. Regiones, ciudades y políticas públicas*. 361-375. Bogotá: REDIF/ACNUR/ Universidad Nacional/ Corporación Región.

Bauman, Zygmunt. 2005. *Vidas desperdiciadas. La modernidad y sus parias*. Barcelona: Paidós.

Borja, Jordi. 2003. *La ciudad conquistada*. Madrid: Alianza Editorial

Bourdieu, Pierre. 2003. *Las Estructuras sociales de la Economía*. Barcelona: Anagrama.

Bourdieu, Pierre. 1985. *¿Qué significa hablar? Economía de los intercambios lingüísticos*. Madrid: Akal/Universitaria.

Bourdieu, Pierre y Wacquant, Lóic. 1995. *Respuestas. Por una Antropología Reflexiva*. México: Grijalbo.

Castillejo, Alejandro. 2000. *La poética de lo otro: para una antropología de la guerra, la soledad y el exilio interno en Colombia*. Bogotá: ICANH.

Conferencia Episcopal Colombiana. 1995. *Derechos humanos: desplazados por violencia en Colombia*. Bogotá: CEC.

Consultoría para los Derechos Humanos y el desplazamiento. 2007. *Codhes Informa. Boletín de Prensa*. 1 de Febrero de 2007. <http://www.codhes.org/Publicaciones/infocartagena.pdf> . (10 Abril 2007)

Conferencia Episcopal Colombiana y Consultoría para los Derechos Humanos y el desplazamiento. 2006. *Desafíos para construir nación. El país ante el Desplazamiento, el conflicto armado y la crisis humanitaria 1995-2005*. Bogotá. <http://www.acnur.org/pais/docs/1264.pdf> (25 abril 2006).

Comisión de seguimiento a la política pública frente al desplazamiento forzado. 2006. *Respuesta al Informe Conjunto de Cumplimiento del Gobierno Nacional sobre la sentencia T-025 y sus autos posteriores, en especial el 218 y el 266*. Bogotá. Octubre 27 de 2006.

Chávez Plazas, Yuri Alicia y Uva Falla Ramírez. 2004. «Realidades y falacias de la Reconstrucción del tejido social en población desplazada». *Tabula Rasa* 2:169-187.

Chávez Plazas, Yuri Alicia y Uva Falla Ramírez. 2005. «Representaciones sociales acerca del retorno en población en situación de desplazamiento asentada en el municipio de Soacha». *Tabula Rasa* 3:271-292.

Defensoría del Pueblo. 2004. *Políticas Públicas y Desplazamiento. Una reflexión desde la experiencia*. Bogotá: Bochica.

Defensoría del Pueblo. 2006. *Informe de seguimiento a Sentencia T-025 Análisis de indicadores para la valoración de los avances en la superación del desplazamiento forzado*. Otenido en http://www.defensoria.org.co/pdf/informes/informe_133.pdf (10 abril 2007).

Fairclough, Norman. 1994. *Language and Power*. London: Longman.

Fairclough, Norman y Ruth Wodak. 2000 «Análisis crítico del discurso». En Van Dijk, Teun A. (comp). 367-404. *El discurso como interacción social*. Barcelona: Gedisa.

Fairclough, Norman. 2003. «El análisis crítico del discurso como método para la investigación en ciencias sociales». En: Ruth Wodak, y Michael Meyer (Comp.). *Métodos de análisis crítico del discurso*. 179-203. Barcelona: Gedisa.

Forero Pardo, Edgar. 2004. «Apreciaciones acerca de los desarrollos recientes de la política pública de restablecimiento de la PSD». En Bello, Martha Nubia (ed.) *Desplazamiento Forzado. Dinámicas de guerra, exclusión y desarraigo*. 331-360. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia / ACNUR.

Foucault, Michel. 1991. *El sujeto y el poder*. Bogotá: Carpe Diem.

Foucault, Michel. 1987. *El orden del discurso*. Barcelona: Tusquets.

Galindo, Carolina. 2006. «De la Seguridad Nacional a la Seguridad Democrática: nuevos problemas, viejos esquemas». *Estudios Sociojurídicos* 7:496-543.

Garzón, Clara Stella. 2005. *Diagnóstico de Género de la población de Soacha con énfasis en las mujeres desplazadas*. Bogotá: ACNUR/UNIFEM.

García Villegas, Mauricio. s. f. «El (In) cumplimiento del Derecho». Otenido en: http://www.plataforma-colombiana.org/docus_foro/incumplimiento.doc (01 diciembre 2006).

García Villegas, Mauricio. 2001. «Derechos sociales y necesidades políticas. La eficacia judicial de los derechos sociales en el constitucionalismo colombiano». En Boaventura de Sousa Santos, y Mauricio García Villegas, *El Caleidoscopio de las justicias en Colombia*. 455-483 Bogotá: Siglo del Hombre editores.

Giddens, Anthony. 1997. *Política, sociología y teoría social*. Barcelona: Paidós.

Giddens, Anthony. 2001. *Las nuevas reglas del método sociológico. Crítica positiva de las sociologías comprensivas*. Buenos Aires: Amorrortu.

Ibáñez, Ana María, Andrés Moya y Andrea Velásquez. 2006. *Hacia una política proactiva para la población desplazada*. Bogotá: Universidad de los Andes / Secretariado Nacional de Pastoral Social.

Jaramillo A., Ana María, Martha Inés Villa M., y Luz Amparo Sánchez M. 2004. *Miedo y Desplazamiento. Experiencias y Percepciones*. Medellín: Corporación Región.

Jaramillo Marín, Jefferson. 2006. «Reubicación y Restablecimiento en la Ciudad. Estudio de caso con población en situación de desplazamiento» *Universitas Humanística*. 62:143-68.

Jiménez Ocampo, Sandro *et. al.* s.f. «El derecho a la Ciudad: un caso de reestablecimiento urbano de población desplazada en Cartagena». Obtenido en: <http://www.usbctg.edu.co/cein/documentos/ART001.pdf> (02 mayo 2006).

Leal Buitrago, Francisco. 2002. *La seguridad nacional a la deriva: del Frente Nacional a la postguerra fría*. Bogotá: Alfaomega.

Leal Buitrago, Francisco y Ann Mason. 2003. *Democracia y seguridad en los Andes: hacia una agenda regional. Informe sobre Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes / Departamento de Ciencia Política.

Maingueneau, Dominique. 1987. *Nuevas tendencias en análisis del discurso*. Madrid: Hachette.

Malkii, Lisa H. 1996. "Speechless Emisaries. Refugees, Humanitarianism and dehistoricization". *Cultural Anthropology*. 11 (3):377-404.

Malkii, Lisa H. 1995. "Refugees and Exile: From 'Refugees Studies' to the National Order of Things". *Annual Review of Anthropology*. 24: 495-523.

Meertens, Donny. 1999. «Desplazamiento forzado y género: trayectorias y estrategias de reconstrucción vital». En Fernando Cubides y Camilo Domínguez (eds.) *Desplazados, migraciones internas y reestructuraciones territoriales*. 406-455. Centro de Estudios Sociales. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Meertens, Donny. 2004. «Género, Desplazamiento, Derechos». En Martha Nubia Bello, (ed.) *Desplazamiento Forzado. Dinámicas de guerra, exclusión y desarraigo*. 197-204. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia/ACNUR.

Muller, Pierre. 2006. *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia

Naranjo, Gloria. 2004. «Ciudades y desplazamiento forzado en Colombia. El reasentamiento de hecho y el derecho al restablecimiento en contextos conflictivos de urbanización». En: Bello, Martha Nubia (ed.) *Desplazamiento Forzado. Dinámicas de guerra, exclusión y desarraigo*. 279-309. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia / ACNUR.

Osorio Pérez, Flor Edilma. 2004. «Recomenzar vidas, redefinir identidades. Algunas reflexiones en torno de la recomposición identitaria en medio de la guerra y del desplazamiento forzado». En Martha Nubia Bello (ed.) *Desplazamiento Forzado. Dinámicas de guerra, exclusión y desarraigo*. 175-186. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia / ACNUR.

Pérez Martínez, Manuel Enrique. 2004. *Territorio y Desplazamiento. El caso de Altos de Cazucá*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Phillips, N. y Cynthia Hardy. 1997. "Managing multiple identities: Discourse, legitimacy and resources in the UK refugee system". *Organization* 4:159-186.

Phillips, Nelson y Cynthia Hardy. 2002. *Discourse Analysis. Investigating Processes of Social Construction*. California: Sage Publications.

República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Documento CONPES 2804 de 1995. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Documento CONPES 2924 de 1997. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación

República de Colombia. Congreso de la República. 1997. Ley 387, agosto 18 de 1997. Bogotá.

República de Colombia. Ministerio del Interior. (1998). Decreto 173, enero 26 de 1998. Bogotá.

República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Documento CONPES 3057 de 1999. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación

República de Colombia. Congreso de la República. 2000. Ley 589 de 2000. Bogotá.

República de Colombia. Ministerio del Interior. 2000. Decreto 2569, diciembre 12 de 2000. Bogotá

República de Colombia. Ministerio de Desarrollo Económico. 2001. Decreto 951, mayo 24 de 2001. Bogotá.

República de Colombia. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. 2001. Decreto 2007, septiembre 24 de 2001. Bogotá.

República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Documento CONPES 3115 de 2001. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Documento CONPES 3218 de 2003. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

República de Colombia. Ministerio de Defensa Nacional. 2003. *Política de Defensa y Seguridad Democrática*. Bogotá: Ministerio de Defensa.

República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda. Bogotá

República de Colombia. Ministerio del Interior y de Justicia. 2005. Decreto 250, febrero 7 de 2005. Bogotá.

República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Documento CONPES 3400 de 2005. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación

República de Colombia. Corte Constitucional. Autos 176, 177, 178 de 2005. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda. Bogotá.

República de Colombia. Corte Constitucional. Autos 218 y 266 de 2006. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda. Bogotá.

República de Colombia. Corte Constitucional. Autos 333, 334, 335, 336 y 337 de 2006. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda. Bogotá

República de Colombia. Acción Social. Cumplimiento Auto 218 del 11 de agosto de 2006. *Resumen Ejecutivo. Balance de la Política de Atención a la Población en situación de desplazamiento por la violencia en Colombia*. Presentado por Luis Alfonso Hoyos Aristizábal. Alto Consejero Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Bogotá: Acción Social.

Santos, Boaventura de Sousa y Mauricio García Villegas. 2001. «Colombia: el revés del contrato social de la modernidad». En Boaventura de Sousa Santos y Mauricio García Villegas. *El Caleidoscopio de las justicias en Colombia*. 11-83. Bogotá: Siglo del Hombre editores.

Scollon, Ron. 2003. «Acción y Texto: para una comprensión conjunta del lugar del texto en la (inter) acción social, el análisis mediato del discurso y el problema de la acción social». En Ruth Wodak y Michael Meyer. (Comp.). *Métodos de análisis crítico del discurso*. 205-266. Barcelona: Gedisa.

Stanford, Victoria. 2004. «Las Metodologías para la construcción y análisis de las Cifras e Indicadores del Desplazamiento». En *Memorias del Seminario sobre la Construcción de Cifras e Indicadores sobre Desplazamiento Forzado y Derechos Humanos en Colombia*. Bogotá: Consultoría para los Derechos Humanos y el desplazamiento. Obtenido en: <http://www.fygeditores.com/sanford/doc/Metodologias%20para%20la%20construccion%20de%20cifras.doc> (08 Diciembre 2006).

Suárez Morales, Harvey Danilo. 2004. «Algunas reflexiones para comprender la formación del desplazamiento forzado como un campo de saber, poder y subjetividad». En Martha Nubia Bello (ed.) *Desplazamiento Forzado. Dinámicas de guerra, exclusión y desarraigo*. 165-174. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia/ACNUR.

Turton, David. 2003. «Conceptualising Torced Migration». *RSC Working Paper No. 12*. United Kingdom. Refugee Studies Centre / University of Oxford. Obtenido en: <http://www.rsc.ox.ac.uk/PDFs/workingpaper12.pdf> (12 abril 2007).

Uprimny, Rodrigo y Mauricio García Villegas. 2004. «Corte Constitucional y emancipación social en Colombia». En Boaventura de Sousa Santos y Mauricio García Villegas. *Emancipación social y violencia en Colombia*. 463-514. Bogotá: Norma.

Van Dijk, Teun A. 2000. «El Estudio del Discurso». En Teun A. Van Dijk (comp). *El discurso como estructura y proceso*. 21-65. Barcelona: Gedisa.

Van Dijk, Teun. A. 2003. «El discurso como interacción en la sociedad». En Van Dijk, Teun A. (comp). *El discurso como interacción social*. 19-66. Barcelona: Gedisa.

Wodak, Ruth 2003a. «De que trata el análisis crítico del discurso (ACD). Resumen de su historia, sus conceptos fundamentales y sus desarrollos». En Ruth Wodak y Michael Meyer. (Comp.). *Métodos de análisis crítico del discurso*. 17-34. Barcelona: Gedisa.

Wodak, Ruth 2003b. «El enfoque histórico del discurso» En: Ruth Wodak y Michael Meyer. (Comp.). *Métodos de análisis crítico del discurso*. 101-142. Barcelona: Gedisa.