

LA GUERRA INTERNA Y EL DESPLAZAMIENTO FORZADO

Jaime Zuluaga Nieto

Profesor Asociado

Universidad Nacional de Colombia

INTRODUCCION

Una de las más graves manifestaciones de la crisis humanitaria por la que atraviesa Colombia es el desplazamiento forzado de la población. Son millones los colombianos que en los últimos años se han visto obligados a abandonar sus tierras y a emprender un incierto camino de huida que los lleva, en una gran proporción, a las grandes ciudades, en las que tienen que ingeniárselas para desarrollar estrategias de supervivencia en medio de la insolidaridad social y la incapacidad del Estado para afrontar el fenómeno. La situación ha llamado la atención de la comunidad internacional y, en particular de la ONU, que desde de los años noventa estableció una oficina permanente del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), así como de numerosas organizaciones no gubernamentales nacionales y extranjeras que desarrollan programas de prevención del desplazamiento y atención de los desplazados.

Como resultado del trabajo conjunto de ONG's, académicos y el Ministerio del Interior, con la cooperación de ACNUR, se logró la aprobación de la Ley 387 de 1998 para la prevención y atención del desplazamiento forzado. La expedición de este estatuto fue el punto de partida del reconocimiento institucional de la gravedad del problema, puesto de presente por el pionero estudio de la Conferencia Episcopal. No fue fácil llegar a este punto: fueron muchas las resistencias que hubo que vencer, entre otras, la del gobierno que de manera sutil se negaba a asumir con todas sus implicaciones la magnitud de un problema asociado a la intensificación del conflicto y a su degradación. Expedida la ley, el Ministerio del Interior y la Red de Solidaridad Social han sido las instituciones encargadas de atenderlo desde el lado gubernamental. ACNUR se ha fortalecido y ampliado su presencia en Colombia. Hoy existen una serie de programas y convenios con universidades, ONG's y organismos internacionales que trabajan prevención, atención y construcción de soluciones. Esta Cátedra es una muestra del creciente compromiso de las universidades con el estudio, análisis y atención del desplazamiento. Pero debemos reconocer que, a pesar de estos esfuerzos combinados, hemos sido desbordados por la

gravedad del problema lo que plantea la urgencia de un mayor compromiso estatal y de los diferentes sectores de la sociedad, y una mayor sensibilización ante el drama de millones de colombianos cuyo horizonte futuro es la huida y la destrucción de sus proyectos de vida.

En esta ponencia me propongo trabajar algunos elementos acerca de la situación de guerra interna que afrontamos y sus implicaciones en la generación del desplazamiento forzado.

Unas precisiones necesarias

Colombia afronta una situación de guerra interna, cuyos orígenes se remontan a los años sesenta. En esa época surgieron el ELN, las FARC y el EPL y se inició un prolongado conflicto armado que en los últimos años ha cobrado fuerza, se extendió por la casi totalidad del territorio nacional y afecta de manera notoria la vida económica, social y política del país. Sin embargo hay quienes, como el Presidente Uribe, pretenden ignorar esta situación y tratan de negar la existencia de un conflicto armado interno, aduciendo que se trata de una contradicción entre grupos de terroristas ricos y el conjunto de la sociedad colombiana.

Sin duda la cuestión de la existencia y naturaleza del conflicto es relevante académica y políticamente. Reconocerlo, develar sus causas, entender su naturaleza e interpretar su dinámica constituyen un reto académico que exige un ejercicio multidisciplinario, como resultado del cual se espera surjan propuestas para su resolución. Y es una urgencia política como quiera que la definición de políticas para encararlo adecuadamente exige diagnósticos acertados. La cuestión del tipo de paz que queremos construir y el diseño de la sociedad posconflicto armado no son indiferentes de la comprensión de la naturaleza de conflicto que afrontamos. Un ejemplo claro es precisamente el problema del desplazamiento. Este no se entiende y no se puede afrontar adecuadamente sin tener clara la naturaleza del conflicto armado colombiano.

Son diversas las posiciones que existen en torno a la naturaleza del conflicto. La denominación más socorrida ha sido de conflicto armado interno, con lo cual se ha querido significar que no se trata *stricto sensu* de una guerra, que se desenvuelve dentro de las fronteras nacionales y enfrenta actores nacionales. Recientemente hay quienes plantean que se trata de una guerra, lo que ha suscitado una fuerte reacción. Si es una guerra, de qué tipo de guerra se trata? Hay quienes dicen que es una guerra

civil¹, otros hablan de una guerra contra la sociedad², otros de guerra ambigua. Conviene pues hacer unas precisiones al respecto, con la aclaración de que no éste el objeto central de nuestra ponencia.

"La guerra es un conflicto violento entre grupos organizados" sostiene Jean-Pierre Derriennic³ y agrega que lo propio de la guerra es la violencia organizada. Sostiene que generalmente se alude a la guerra para referirse a un enfrentamiento entre iguales, lo que es característico de las guerras interestatales. En el caso de las guerras intraestatales se presenta una situación de asimetría entre las fuerzas estatales y aquellas que se levantan contra el Estado. Por su parte Charles-Philippe David, citando a varios polemólogos, plantea que la guerra "representa el último instrumento de la política: las diferencias políticas no pueden ser resueltas más que mediante el recurso a la fuerza"⁴. Siguiendo esta línea de pensamiento podemos decir que la guerra es un enfrentamiento armado, sostenido, entre grupos organizados que persiguen objetivos políticos diferentes. Las guerras pueden ser interestatales o internas. En el primero de los casos se supone una situación de simetría entre los contendientes, en el segundo hay una situación de asimetría.

Para referirse a una situación de confrontación armada también se utiliza el concepto de conflicto armado. Es el caso del Instituto de Investigaciones para la Paz de Estocolmo que considera que se trata de un conflicto armado cuando hay situaciones de enfrentamientos episódicos entre fuerzas militares, en los que a lo largo de su duración se produce más de un millar de muertos⁵.

Si nos atenemos a estas dos conceptualizaciones, parece más apropiado referirse a la situación de confrontación armada que se vive en el país con

¹ Hace pocos meses se desarrolló una controversia entre Eduardo Posada Carbó y William Ramírez Tobón, quien sostiene que la situación por la que Colombia atraviesa permite caracterizarla como guerra civil. Ramírez Tobón estima, a partir de la ampliación de los actores colectivos violentos y su imbricación desde los espacios del Estado, la subversión y el narcotráfico que estamos ante un modelo "moderno" de guerra civil caracterizado además por su permanencia y un cierto mínimo equilibrio de fuerzas. Ver William Ramírez Tobón, "Violencia, guerra civil, contrato social", en IEPRI, **Colombia cambio de siglo. Balance y perspectivas**, Planeta, Bogotá, 2000, pág. 53

² Daniel Pécaut, el destacado colombianista francés, ha caracterizado en los últimos años el conflicto como una "guerra contra la sociedad" queriendo significar con ello, entre otras cosas, la ausencia de una guerra civil, el hecho de que en forma creciente las poblaciones se ven obligadas a apoyar a uno u otro actor como estrategia de supervivencia, la prevalencia entre los actores armados de los fines militares de la confrontación por sobre las demandas de las poblaciones y la creciente afectación de una población que en gran medida está tomada como rehén por guerrillas, paramilitares y bandas de delincuentes comunes. En fin, se trata de una guerra en que su intensificación conduce a golpear a los más vulnerables, acentúa la miseria y agrava las desigualdades. Ver Daniel Pécaut, **Guerra contra la sociedad**, Espasa, Bogotá, 2001, págs. 9-20

³ Jean-Pierre Derriennic, **Les guerres civiles**, Presses de Sciences Po, París, pág. 13

⁴ Charles-Philippe David, **La Guerre y la Paix Approches contemporaines de la sécurité et de la stratégie**, Presses de Sciences Po, París, 2002, pág. 129.

⁵ Op. cit. Pág. 131

el concepto de guerra. Desde hace varios años los combates dejaron de ser episódicos, se enfrentan grupos organizados -Ejército y paramilitares de un lado, guerrillas de otro lado-, y existen diferencias políticas entre los grupos enfrentados. Si miramos la historia de la confrontación armada podemos decir que en los años sesenta surgió un conflicto armado interno que en los últimos años se convirtió en una guerra. Finalmente vale la pena anotar que el concepto de guerra es más comprensivo y no excluye el de conflicto, de allí que sea frecuente el uso indistinto de guerra o conflicto.

La caracterización de la situación de colombiana como el desafío de la sociedad por un grupo de terroristas financiado por el narcotráfico ha cobrado fuerza desde la ruptura de los diálogos entre el gobierno nacional y las FARC-EP el 20 de febrero de 2002. De allí que la política para encarar esta situación se haya inscrito en una doble perspectiva: la lucha antiterrorista, con lo cual se la inscribe en la “cruzada mundial” contra el terrorismo propuesta por el presidente Bush a raíz de los hechos del 11 de septiembre, y la lucha antinarcóticos. Con esta caracterización se entiende por qué el Presidente propone como salida a la situación la intensificación de la confrontación militar y de las fumigaciones. Se espera así crear las condiciones para llevar a los “terroristas ricos”, debilitados militarmente y desprovistos de sus fuentes de financiamiento, a la mesa de conversaciones para pactar su desmovilización.

Pero es adecuada esta caracterización para referirse a la situación que vive el país? Se puede afirmar que aquí no hay un conflicto, que aquí no hay una guerra? Qué significan entonces los cerca de dos millares de muertos al año por la confrontación armada? Los más de cuatrocientos mil desplazados anuales? Los más de novecientos municipios afectados por el desplazamiento forzado? Si las organizaciones guerrilleras son simplemente grupos de "terroristas ricos" financiados por el narcotráfico, qué sentido tienen las agendas como la "Agenda común por el cambio hacia nueva Colombia" y la "Agenda para la Convención Nacional por la Democracia", convenidas respectivamente entre las FARC-EP y el ELN y el gobierno nacional hace pocos años. Se puede pensar que resuelto el problema del narcotráfico, en el evento de que se pudiera resolver, se acaba con los "terroristas ricos"? Estamos ante una especie de “narcoterrorismo”? Se va a resolver el problema del narcotráfico erradicando los cultivos ilícitos mediante fumigaciones para cortarles las fuentes de financiamiento a los “terroristas ricos” y derrotarlos? Son algunos de los interrogantes que esta manera de abordar la situación colombiana suscitan. Pero preocupa esta simplificación del problema porque, como hemos dicho, acertar en el diagnóstico es *conditio sinequanon* para acertar en las políticas para enfrentar y resolver el fenómeno. Todas las evidencias y casi todos los

análisis serios apuntan a demostrar que la situación de confrontación armada que vivimos es bastante más compleja.

ALGUNAS CARACTERISTICAS DE LA GUERRA INTERNA

Un conflicto armado con raíces ideológicas y sociales

La guerra que atraviesa la sociedad colombiana hunde sus raíces en los convulsionados años sesenta, época de emergencia de fuerzas guerrilleras en muchos países de América Latina. El surgimiento de guerrillas revolucionarias, la mayoría de las cuales tuvo una existencia efímera, se produjo en un contexto internacional caracterizado por el auge de las luchas de liberación nacional en Asia y Africa, avances significativos del llamado campo socialista, auge de las ideas socialistas, en particular del marxismo académico, e influencia incuestionable de la Revolución Cubana.

Las dos más grandes guerrillas que sobreviven en Colombia, las FARC-EP y el ELN, tienen origen diverso. Las FARC-EP nacieron como resultado de la resistencia del movimiento campesino a las agresiones de que fueron objeto por parte del gobierno nacional en 1964, algunas de las entonces llamadas "repúblicas independientes". El ELN es el resultado de la decisión de un reducido núcleo de estudiantes, dirigentes sindicales, profesionales de recurrir a la lucha armada con el objetivo de conquistar el poder y construir el socialismo. De estas dos dinámicas surgieron dos guerrillas con proyectos políticos, estrategias militares y formas de relacionarse con la población diferentes. El elemento común, en sus orígenes, es el recurso a las armas para sacar adelante sus proyectos políticos. Las FARC, como se llamaron desde entonces, levantaron la bandera del "programa agrario": se trataba de la lucha por la tierra, inicialmente su objetivo no era la conquista del poder, subordinadas como estaban a las orientaciones del Partido Comunista. El ELN se orientó inicialmente por el "Manifiesto de Simacota" y, aunque proclamaba su vocación socialista, sus propuestas programáticas eran esencialmente liberales, bastante coincidentes con las que durante algunos años defendió el Movimiento Revolucionario Liberal, disidencia del Partido Liberal. Las dos fuerzas guerrilleras, diferentes por sus orígenes y proyectos, terminarán por coincidir en la necesidad de recurrir a las armas para conquistar el poder e impulsar una transformación revolucionaria de la sociedad, en el horizonte de la construcción del socialismo.

El origen de las FARC está indisolublemente ligado a las luchas por la tierra que entonces libraban sectores del campesinado. El origen del ELN es el resultado de la decisión de crear una organización político militar

inspirada en la ideología marxista y cristiana para transformar la sociedad. Por sus orígenes, el conflicto armado interno que queda planteado en los años sesenta es de naturaleza social e ideológica: reformista agraria y socialista.

Estas condiciones hacen del conflicto colombiano un conflicto con raíces sociales e ideológicas, de la guerra que libran las guerrillas contra el Estado una guerra insurgente irregular, y de las guerrillas organizaciones que defienden un proyecto específico de sociedad. En síntesis podemos decir que es una guerra típica de la época de la "guerra fría", como muchas otras que se dieron en América Latina y en otros continentes. Quedó atravesado el conflicto por la confrontación Este-Oeste y para enfrentarlo se aplicó la "doctrina de la seguridad Nacional" que creó la noción de "enemigo interno". La presencia de las guerrillas en los años sesenta y setenta, aunque marginal política, militar y socialmente, llevó a que se reconociera la existencia de un conflicto armado interno en el país. En 1982 el presidente Belisario Betancur reconoció que había "causas objetivas" que explicaban la existencia de las guerrillas y las aceptó como interlocutores políticos válidos en el proceso de paz que condujo a la "tregua armada" con las FARC, el M19 y el EPL en 1984. Proceso que fracasó y que marcó el inicio de una nueva fase de la confrontación.

El fin de la "guerra fría" y las llamadas "nuevas guerras"

Con la caída del Muro de Berlín terminó una época que caracterizó casi toda la segunda mitad del siglo XX: la "guerra fría". Se sostuvo entonces por muchos analistas, que las guerras insurgentes fundadas en proyectos políticos de inspiración socialista perdían su sentido y las organizaciones que las impulsaban estaban condenadas a desaparecer por razones ideológico-políticas y por la pérdida de esa retaguardia que era el llamado campo socialista.

En la nueva época de la posguerra fría, lejos de lo que era de esperarse, han surgido un buen número de guerras civiles y se ha acentuado una tendencia que se inició con el fin de la II Guerra Mundial: se han reducido los conflictos interestatales y se han intensificado los intraestatales. En efecto, desde el fin de la "guerra fría" los conflictos intraestatales representan más del 80% de las guerras y de sus víctimas. Entre 1989 y 1996 hubo 89 guerras internas y solamente tres interestatales. Y de 33 conflictos armados que había en el año 2000, todos ellos salvo dos, eran internos⁶. La relevancia que han adquirido los conflictos internos ha dado origen a una abundante literatura en la que se caracteriza esta emergente conflictualidad

⁶ Ver a ese respecto al artículo de Eduardo Pizarro "Colombia: guerra civil, guerra contra la sociedad, guerra antiterrorista o guerra ambigua?", en *Análisis Político* No. 46, IEPRI UN, mayo agosto de 2002

como resultado de luchas étnicas, religiosas o disputas por la apropiación de rentas en países con economías pobres en las que se desarrollan una fuerzas “cazadoras de rentas”⁷. Y la tendencia dominante es a englobar los conflictos existentes dentro de esta caracterización de las llamadas por algunos analistas “nuevas guerras”⁸ que se distinguen de las "viejas", entre otras cosas, por la ausencia de raíces ideológicas. Cuando no son de carácter étnico o religioso, son "guerras codiciosas". Esto es, no interesan o no existen las motivaciones ideológicas y de lo que se trata fundamentalmente es de apropiarse de rentas naturales. En sentido contrario, las guerras insurgentes, propias de la época de la "guerra fría" se caracterizaron por sus fuertes raíces ideológicas. Es la guerra colombiana una de estas "nuevas guerras" o "guerras codiciosas"?

Una guerra de dos épocas

Al referirme a los orígenes de la guerra en Colombia destacaba que tienen su origen remoto en el conflicto armado interno que las guerrillas plantean en los años sesenta. Y concluía que por sus orígenes era ésta una guerra insurgente irregular con raíces sociales e ideológicas, esto es, una guerra propia de la época de la "guerra fría". Pero al mismo tiempo es una guerra de la posguerra fría que no escapa a los determinantes de la nueva agenda internacional: lucha contra el narcotráfico, preservación del medio ambiente, defensa de los derechos humanos, migraciones, democratización, entre otros asuntos. Desde esta perspectiva podemos afirmar que es una guerra de dos épocas, aspectos que algunos analistas no aprecian adecuadamente.

El Secretario de Estado norteamericano, el señor Colin Powell, afirmó que los atentados terroristas del 11 de septiembre habían marcado el fin de la posguerra fría y que a partir de esa fecha el mundo iniciaba una nueva época, caracterizada entre otras cosas por la "cruzada mundial contra el terrorismo". Si adoptamos esta tesis podríamos decir, entonces, que la guerra colombiana es una guerra de tres épocas. Así pareció entenderlo el Presidente Pastrana, quien caracterizó como terroristas a las guerrillas luego de la ruptura de conversaciones con las FARC-EP en febrero de 2002. Y así parece entenderlo el Presidente Uribe que ha continuado con particular vehemencia por ese sendero, con lo cual la guerra colombiana ha quedado atravesada por la política norteamericana de lucha contra el terrorismo. O mejor, se ha reforzado, porque de hecho ya lo estaba, como quiera que las FARC-EP, el ELN y las AUC han sido clasificadas como

⁷ Algunos de los estudios más destacados sobre las guerras de esta época son los Mary Kaldor y Paul Collier.

⁸ Mary Kaldor, **Las nuevas guerras. La violencia organizada en la era global**, Tusquets Editores, Barcelona, 2001

organizaciones terroristas por el Departamento de Estado de Estados Unidos.

Una guerra atravesada por el narcotráfico o una narcoguerra?

Desde los años ochenta la economía y organizaciones criminales internacionales del narcotráfico adquieren especial relevancia en nuestro país. Puede afirmarse con toda claridad que el narcotráfico atravesó a la sociedad colombiana, penetró sus instituciones y durante años se benefició de un amplia complicidad social con sus prácticas. Al igual que a la sociedad, el narcotráfico atravesó el conflicto armado, incidió en su naturaleza y en su dinámica. Son muy variadas las formas como el narcotráfico manifiesta esta incidencia. Me voy a referir solamente a algunas que interesan para nuestro análisis.

En lo que tiene que ver con la guerra el narcotráfico se mueve en los dos polos de la confrontación. En el polo insurgente, la economía del narcotráfico ha contribuido de manera significativa al fortalecimiento de las finanzas de las guerrillas, especialmente de las FARC, ya que en el caso del ELN no parece ser muy importante. De hecho esta organización sostiene que sus finanzas no se alimentan de la apropiación de los excedentes de esta economía de la droga. De otra parte el desarrollo de los cultivos de uso ilícito, que ha sido significativo en algunas zonas de presencia guerrillera, ha generado una situación que ha facilitado a la guerrilla ganar o fortalecer bases sociales o establecer mecanismos de control sobre la población. En estas zonas la guerrilla funge de defensor de los cultivadores al repeler la presencia de la fuerza pública y/o combatir las fumigaciones. Igualmente en zonas de influencia guerrillera se establecen laboratorios para el procesamiento de la droga. En estas condiciones se desarrollan relaciones estrechas entre la guerrilla y las organizaciones criminales internacionales del tráfico que, con un sentido pragmático, se orientan a fortalecer a guerrillas y narcotraficantes en el desarrollo de sus actividades ilegales. Pero de allí no se puede inferir que las organizaciones guerrilleras se han desnaturalizado hasta el punto de devenir organizaciones de narcotraficantes. Están siguen siendo organizaciones político militares que defienden un proyecto político determinado.

En el polo contrainsurgente la presencia del narcotráfico y de sus organizaciones criminales es igualmente significativa. En primer lugar, ha sido un factor importante para impulsar la concentración de la propiedad territorial en algunas zonas en las que se ha fortalecido el narcolatifundio, que según la Contraloría General, alcanza la cifra de cuatro millones de hectáreas de las mejores tierras productivas del país. Fenómeno que ha dado origen a un relevo de elites locales y regionales con clara vocación contrainsurgente. En segundo lugar, ha contribuido como el que más a la

expansión y consolidación del paramilitarismo en Colombia. No solamente para "pacificar" las zonas de narcolatifundio y valorizar la propiedad territorial, también para disputarle a las guerrillas zonas de economía cocalera o amapolera. E igualmente para desarrollar la lucha contrainsurgente en algunas partes del territorio nacional importantes política, económica o militarmente. El narcotráfico ha contribuido de manera relevante a dimensionar el problema del paramilitarismo. Desde luego que el paramilitarismo no tiene que ver solamente con el narcotráfico. Como lo destacan estudios reconocidos e informes de las organizaciones de derechos humanos, incluso los Informes de Derechos Humanos del Departamento de Estado norteamericano, el paramilitarismo tiene que ver también con sectores de las fuerzas armadas. Pero lo que quiero destacar en este aparte es la incidencia del narcotráfico en la expansión y consolidación del paramilitarismo como tercer actor armado en la guerra, que se autodefine como una fuerza defensora del Estado y obra como fuerza subsidiaria o complementaria de la fuerza pública.

La economía del narcotráfico, al alimentar las finanzas de las guerrillas -se calcula que casi el 50% de los ingresos de las FARC-EP provienen de la apropiación de excedentes del narcotráfico- y al financiar al paramilitarismo -según Carlos Castaño el 70% de los ingresos de las AUC provienen del narcotráfico- y fortalecerlo como proyecto contrainsurgente ha contribuido al escalamiento de la guerra. De hecho existe una correlación entre el incremento del número de hombres en armas en los grupos armados ilegales, especialmente en el caso de los paramilitares, y el aumento de los cultivos ilícitos.

Estas interacciones no convierten la guerra colombiana en una narco guerra o en una guerra por apropiarse las rentas del narcotráfico. Y es en ese sentido que no estimo que se pueda clasificar a la guerra que vivimos en Colombia al lado de algunas "nuevas Guerras" cuya dinámica está determinada por la apropiación de las rentas de determinados recursos naturales. Es claro que existen territorios en disputa por su importancia en la economía ilegal, pero lo cierto es que las guerrillas utilizan los ingentes recursos que controlan y se apropian de excedentes de la economía ilegal para aumentar su pie de fuerza, modernizar su armamento y equiparse en mejores condiciones para el desarrollo de la guerra que, de acuerdo con su discurso, es una guerra por la conquista del poder. En lo que si ha incidido esta articulación es en debilitar las ya porosas fronteras entre el delito político y el delito común, en minar la muy precaria legitimidad de las guerrillas y en contribuir a hacer de éstas aparatos militares bastante fuertes pero débiles políticamente.

La presencia de la economía del narcotráfico en la guerra tiene otra incidencia: la lucha por el control de los territorios en los que se desarrollan cultivos de uso ilícito. En efecto, el control de estos territorios es condición para la apropiación de parte de los excedentes del negocio de las drogas, lucha por el control territorial que se ha convertido en una de las causas fundamentales del desplazamiento forzado de la población. Y en lo que tiene que ver con la acción del Estado el énfasis en la relación narcotráfico-guerra interna se expresa en políticas como las aplicadas por el Plan Colombia, que hace de las fumigaciones en zonas de influencia guerrillera una de sus estrategias fundamentales de la acción contrainsurgente, que se ha traducido igualmente en un incremento apreciable del desplazamiento de la población.

Una guerra interna con dimensiones internacionales

La guerra colombiana es interna pero con dimensiones internacionales. Hay por lo menos tres factores que le confieren esta dimensión internacional. En primer lugar el narcotráfico. Por esta vía la guerra se articula en algunos de sus aspectos a los intereses de la economía y organizaciones criminales internacionales del narcotráfico, en la medida en que su desarrollo favorece a la economía ilegal de la droga, el tráfico de armas, el lavado de activos, etc. Dimensión internacional que explica en parte la fuerte presencia norteamericana. Si bien los norteamericanos han intervenido en el conflicto colombiano desde sus orígenes, esta intervención se ha incrementado de manera significativa por la lucha contra el narcotráfico. Vale la pena recordar que, luego de la caída del Muro de Berlín y hasta el final de la administración Clinton, los Estados Unidos diferenciaron el conflicto interno del narcotráfico. El primero, sostuvieron, era problema de los colombianos; el segundo los implicaba a ellos. Incluso inicialmente el Plan Colombia fue presentado como un Plan antinarcóticos. Pero esta posición fue abandonada al final de la administración Clinton y actualmente los Estados Unidos ligan la lucha antinarcóticos con la lucha contrainsurgente de manera explícita, y autorizan el uso de los recursos destinados a combatir al narcotráfico en la lucha contra la insurgencia. Así las cosas no es imaginable una salida a la situación de guerra, sea por la vía militar o por la vía de la solución política negociada, sin la participación de los Estados Unidos.

En segundo lugar, la guerra adquiere dimensión internacional por el impacto que tiene sobre los países vecinos, en particular Venezuela, Ecuador y Panamá. De manera exagerada se ha pasado, en los centros de estudios estratégicos de los Estados Unidos, de considerar a Colombia de país problema en país amenaza para la región. Recientemente el presidente

ecuatoriano ha llamado la atención sobre el peligro que para su país representa el conflicto colombiano, y el Grupo de Río ha implícitamente sugerido la eventual necesidad de una intervención en Colombia. No se puede hablar de un conflicto regional pero no se puede desconocer su impacto regional, asociado a las incursiones de guerrilleros y paramilitares allende las fronteras en Ecuador y Panamá y Venezuela y a la presencia de un número no despreciable de refugiados permanentes o temporales en estos países. Estos han venido *in crescendo* en los últimos años, especialmente en Panamá y Ecuador, ante la creciente presencia de guerrilleros y paramilitares en las zonas fronterizas.

Por último, en una época de globalización, es imposible aislar totalmente un conflicto interno de factores internacionales. Todas estas razones hacen de nuestra guerra una guerra interna con dimensiones internacionales.

Una guerra regionalizada

La guerra colombiana es profundamente regionalizada, con un desarrollo marcadamente desigual. En ella participan actores nacionales – las fuerzas armadas y las guerrillas- y regionales –los grupos paramilitares-, y en la dinámica de la guerra se articulan determinantes nacionales y regionales. En otros términos, la dinámica de la guerra está determinada por factores nacionales y regionales en interacción. Las guerrillas representan proyectos nacionales pero tienen fuertes entronques regionales. El paramilitarismo no logró consolidar un proyecto nacional como fuerza subsidiaria o complementaria de las Fuerzas Armadas. Según Castaño el proyecto de las AUC, que buscó dotar a los paramilitares de un proyecto político coordinado nacionalmente, fracasó. Aunque con presencia nacional, con vocación contrainsurgente y con articulaciones con sectores de las Fuerzas Armadas, el movimiento paramilitar está en gran medida determinada por poderes y conflictos regionales.

Las dinámicas de los conflictos regionales, los poderes locales y regionales tienen una fuerte incidencia en la dinámica general de la guerra. No es lo mismo la guerra en Urabá que en el Putumayo, en el Catatumbo o en el Magdalena Medio. Hay formas específicas de relación con la población por parte de guerrillas y paramilitares, conflictos locales y/o regionales diferenciados, juegos de poder diferentes. Hasta la definición de enemigo puede variar de una región a otra. Hay incluso regiones que viven una dinámica propia de las guerras civiles. Esta característica es importante porque el tratamiento de la guerra y las políticas necesarias para su resolución exigen un tratamiento diferenciado regionalmente. Por ahora, baste señalar que, en el caso de eventuales negociaciones paz, será

necesario construir acuerdos nacionales a la vez que acuerdos regionales para poder desactivar las dinámicas regionales de la confrontación.

Y aunque el desplazamiento es un fenómeno generalizado como quiera que afecta a más de novecientos municipios del país, hay que señalar que también tiene características regionales que tienen que ver con los actores generadores, con las modalidades y con las poblaciones afectadas y con las causas. Hay desplazamientos asociados a las disputas de territorio para controlar cultivos de uso ilícito, a la necesidad de minar bases sociales de guerrillas y paramilitares, a la presencia de megaproyectos, etc.

Guerra en expansión e intensificación

Desde mediados de los años ochenta la guerra entró en un proceso de escalamiento que, con algunas variaciones, se sostiene hasta el momento. Este escalamiento se traduce en la expansión territorial: la confrontación armada cubre, con variada intensidad, buena parte de la geografía nacional. Ya no se trata de un conflicto marginal geográficamente como ocurrió en los años sesenta y setenta: hoy la guerra tiene como escenarios áreas rurales periféricas y centrales, zonas de baja y alta densidad poblacional, de economía modernas y economías atrasadas. Las guerrillas se han acercado a importantes centros urbanos y los paramilitares, inicialmente localizados en cabeceras municipales, han extendido su presencia a áreas rurales.

La guerra está presente en la casi toda la geografía nacional, lo que permite comprender por qué casi todos los municipios están afectados por el desplazamiento forzado, bien sea como expulsores o como receptores. Como consecuencia de la expansión territorial de la guerra el desplazamiento forzado es un fenómeno nacional.

Hasta el año 2002 la guerra estaba en un proceso de intensificación constante cuya velocidad parece haber disminuido. En los últimos meses se observa una reducción de las acciones guerrilleras, y por su parte los paramilitares de las AUC han declarado que renunciarán a las masacres. Si disminuyen las acciones de las guerrillas y los paramilitares renuncian a las masacres podría darse una reducción del desplazamiento forzado. Pero es temprano aún para sacar conclusiones al respecto, mas si se tiene en cuenta que todos los actores involucrados en la confrontación tienen estrategias de crecimiento.

Guerra con tres actores y dos orillas

La nuestra es una guerra en la que participan tres tipos de actores armados: Fuerzas Armadas, paramilitares y guerrillas. Pero solamente hay dos orillas: en la misma orilla de defensa del Estado operan las Fuerzas

Armadas y los paramilitares, de atenernos a las declaraciones de estos últimos. En la otra orilla, la contraestatal, operan las guerrillas.

Por la presencia del paramilitarismo y por la magnitud que ha alcanzado nos encontramos ante otro elemento de complejidad de la guerra. El paramilitarismo tiene una significación que no llegó a tener en ningún otro conflicto latinoamericano. En el crecimiento del paramilitarismo han incidido, como ya lo dije, el narcotráfico y su articulación con sectores de la fuerza pública, así como los apoyos que ha encontrado en las sociedades locales y/o regionales, la impunidad de que gozó hasta hace poco y los efectos de los abusos de la guerrilla contra la población. El paramilitarismo ha contribuido significativamente a la degradación del conflicto, como quiera que hicieron del terror su forma fundamental de acción mediante el asesinato indiscriminado de civiles recurriendo a procedimientos atroces. De allí que sean los mayores responsables del desplazamiento forzado en el país.

Una guerra profundamente degradada

La última de las características de la guerra que quiero destacar es la profunda degradación, entendiendo por tal la violación sostenida y sistemática de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario que compromete en variada proporción a todos los actores de la confrontación armada

Uno de los rasgos de las guerras internas es la afectación de la población civil, a diferencia de las guerras interestatales caracterizadas por el enfrentamiento entre ejércitos. En efecto se calcula que en las guerras civiles o en las guerras internas el 80% de las víctimas son civiles, lo que significa que en éstas los civiles sean un objetivo deliberado.⁹ Colombia no escapa a esta lógica y la expansión e intensificación de la guerra afecta de manera progresiva a la población civil.

No voy a detenerme en señalar las violaciones a los derechos humanos y al DIH que han sido ampliamente documentadas. Quisiera simplemente recordar que entre las principales infracciones al DIH que se cometen en Colombia se encuentran los homicidios y amenazas a personas protegidas, los ataques contra la población y los ataques indiscriminados, los actos de terrorismo, las torturas y malos tratos, la toma de rehenes, el reclutamiento de niños, los atentados contra la protección de la misión médica, los ataques a bienes civiles, la utilización de minas antipersonales y el desplazamiento forzado que es, como ya se dijo, la más grave manifestación de la crisis humanitaria que vive el país.

⁹ Ver Stathis Kalyvas, *Violencia y guerra civil. Esbozo Teórico*, en *Análisis Político* No. 42, IEPRI UN, Bogotá, enero abril 2001,

De esta degradación de la guerra son responsables los grupos paramilitares, las guerrillas y las Fuerzas Armadas. Todos en diferente proporción contribuyen a la crisis humanitaria que estamos afrontando. Y en materia de derechos humanos el Estado se ha revelado incapaz de garantizar su protección. El Estado Colombiano, a pesar de su precariedad y de su debilidad, está lejos de ser un Estado colapsado o un Estado fantasma. De allí que le quepa también una gran responsabilidad en la crisis humanitaria que afrontamos.

En esta situación de una guerra interna degradada es fundamental la defensa de los derechos humanos y la aplicación rigurosa del DIH. En ese orden de ideas adquiere relevancia el principio de distinción entre combatientes y no combatientes, que tiene como punto de partida el reconocimiento de que nos encontramos en una situación de guerra en la que unas fuerzas ilegales, los grupos insurgentes, luchan contra el Estado y otras fuerzas ilegales, los grupos paramilitares, actúan como fuerzas complementarias o subsidiarias de las fuerzas armadas estatales. Afirmar el principio de distinción entre combatientes y no combatientes es indispensable para que los sectores de la sociedad no involucrados en la confrontación armada ejerzan el derecho de colocarse al margen de ésta y demandar del Estado la necesaria protección.

Este principio de distinción es negado por la acción de los paramilitares que, so pretexto de combatir a las guerrillas, asesinan a civiles a los que consideran, como dice Castaño, el dirigente de las AUC, de "guerrilleros vestidos de civil". Igualmente lo niegan las guerrillas cuando asesinan pobladores civiles a los que consideran "soplones" o colaboradores de las fuerzas armadas o de los grupos paramilitares. Y lo ignoran las Fuerzas Armadas y los organismos de seguridad cuando persiguen, desaparecen o asesinan a colaboradores presuntos o ciertos de las guerrillas. Este comportamiento, violatorio del derecho internacional humanitario, que desconoce el derecho de la población civil de colocarse al margen de la confrontación, está en la base de las arbitrariedades que se cometen contra los pobladores civiles los cuales no encuentran mas alternativa que el abandono de sus tierras y lugares de habitación para preservar sus vidas.

Estas condiciones de degradación del conflicto revelan con todas sus implicaciones los peligros de la política impulsada por el actual gobierno que pretende vincular la ciudadanía a las redes de informantes. Esta es otra manera de ignorar el principio de distinción entre combatientes y no combatientes, cuyo resultado será colocar a los civiles en la mira de los fusiles de los grupos armados.

UNA CONSECUENCIA INEVITABLE DE LA DEGRADACION DE LA GUERRA: EL DESPLAZAMIENTO FORZADO

La guerra en Colombia no es una excepción a las guerras intraestatales contemporáneas en lo que tienen que ver con la afectación de la población civil. En efecto, el mayor número de víctimas se encuentra entre la población civil como resultado de los asesinatos selectivos y de las masacres cuyos principales autores son los grupos paramilitares; de los ataques a poblados y asesinatos selectivos realizados por las guerrillas, y de las desapariciones y ejecuciones extrajudiciales atribuidas a los organismos de seguridad y a las Fuerzas Armadas.

La dinámica de intensificación del conflicto y el no acatamiento de la normativa del derecho internacional humanitario por parte de los actores comprometidos en la confrontación, así como la violación sostenida y sistemática de los derechos humanos, son factores que se encuentran en la base de la magnitud que ha alcanzado en nuestro país el fenómeno del desplazamiento, que es uno de los más críticos del mundo. Y como lo señalaba al comienzo, el fenómeno ha desbordado la acción del Estado y de las agencias internacionales, a pesar de los esfuerzos y de los avances que se han logrado en los últimos años.

La población desplazada sigue siendo víctima de las acciones violentas de los actores armados y de la incapacidad del Estado para ofrecerle soluciones adecuadas y duraderas. El destino de la mayoría de los desplazados son algunas de las ciudades capitales, entre las cuales se destaca Bogotá. Después de abandonar sus tierras y sitios de habitación, se ven obligados a deambular por las calles en un ambiente hostil e insolidario, sin poder atender adecuadamente sus necesidades ni acceder a los servicios básicos. Destruídos sus proyectos de vida, desgarrado el tejido social del que formaban parte, su huida carece de perspectivas de futuro y se enfrentan a un presente en el que son objeto de discriminación y estigmatización. Ni el Estado ni la sociedad les ofrecen nuevos espacios en el que puedan desarrollar su vida con dignidad. Y la persistencia del conflicto impide que el retorno se configure como una solución viable. De allí que la condición de desplazado deje de ser temporal y se convierta en una situación permanente para la gran mayoría de estos colombianos, en los que predominan las mujeres, los niños y niñas.

La población desplazada vive en una situación de extrema vulnerabilidad. En ella se condensa la pérdida de derechos fundamentales como la libertad, el derecho al trabajo, el derecho a tener una vida digna y a participar en la vida política del país. Es una pérdida radical de ciudadanía, ante lo cual se impone una respuesta integral por parte del Estado que se oriente a la

restitución y garantía de estos derechos. Respuesta que no se puede agotar en la atención humanitaria de emergencia y que debe contemplar propuestas de programas sostenibles y duraderos que garanticen la reinserción de los desplazados en condiciones de equidad y dignidad.

La atención del desplazamiento requiere de políticas públicas adecuadas, fundadas en una concepción de integralidad de los derechos humanos, de protección al más débil y de fortalecimiento de las instituciones democráticas. Tiene el Estado, y con él los gobiernos, una gran responsabilidad para atender el fenómeno del desplazamiento y, a pesar de los esfuerzos realizados en los últimos años, hay que señalar que su respuesta es aún insuficiente, débil y en algunos casos incoherente. Es indispensable una mirada no coyuntural del problema que permita desarrollar acciones que no se agoten en la emergencia. En este sentido adquiere especial importancia la prevención del desplazamiento y la protección de la población ante los agresiones de que son objeto por parte de los actores armados, así como el desarrollo de acciones de largo plazo que posibiliten a los desplazados el acceso a la tierra, a la educación, a la salud, a la vivienda, en fin a los derechos económicos, sociales y culturales. Se impone una mayor coordinación entre las instituciones estatales, en particular entre las instancias central, regional y local.

Resulta imperativo reforzar la acción coordinada entre el gobierno, las organizaciones de la sociedad que desarrollan programas relacionados con el desplazamiento y la comunidad internacional. Este reforzamiento de la coordinación no debe implicar que el Estado transfiera a las organizaciones de la sociedad y a la comunidad internacional sus responsabilidades. La cooperación de la sociedad y de la comunidad internacional es complementaria y no sustitutiva de la acción y responsabilidades del Estado.

En la misma dirección de la anterior observación se requiere estimular y favorecer la organización de la población desplazada y abrir los espacios que permitan su incorporación en la discusión y elaboración de las políticas para encarar el desplazamiento. Es una manera de facilitar la recuperación de la ciudadanía perdida y favorecer una adecuada reinserción en la sociedad, rompiendo las exclusiones de *facto* que entraña la condición de desplazado.

Por último, si la causa fundamental del desplazamiento forzado es la guerra interna que afrontamos y el carácter degradado de la misma, manifiesto en la violación de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, forma parte de la política para prevenir y resolver el

desplazamiento la búsqueda de la solución política negociada. Las políticas orientadas a intensificar y profundizar la guerra agravan el fenómeno. Y mientras alcanzamos la solución política negociada se requiere una acción humanitaria que permita, entre otras cosas, alcanzar acuerdos humanitarios que alivien la situación de la población atrapada en la lógica de la confrontación.