

MIGUEL PECO YESTE
LUIS PERAL FERNÁNDEZ

EL CONFLICTO DE COLOMBIA



INSTITUTO DE ESTUDIOS
INTERNACIONALES Y EUROPEOS
"FRANCISCO DE VITORIA"



MINISTERIO DE DEFENSA



ESCUELA DE GUERRA
DEL EJÉRCITO
MINISTERIO DE DEFENSA

LOS AUTORES

MIGUEL PECO YESTE es Comandante del Ejército de Tierra, diplomado en Estado Mayor de las Fuerzas Armadas y está destinado como profesor de Estrategia en la Escuela de Guerra del Ejército. Es licenciado y máster en Psicología por la UNED y diplomado en Altos Estudios Internacionales por la SEI. Colabora habitualmente con la Universidad Carlos III de Madrid en diversas publicaciones y cursos. En 2004 obtuvo el Premio Defensa en la modalidad de trabajos de investigación, junto con otros autores y por trabajos publicados en esta misma colección.

LUIS PERAL FERNÁNDEZ es investigador del Programa Ramón y Cajal adscrito al Centro de Estudios Políticos y Constitucionales del Ministerio de la Presidencia y colabora con la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) como Investigador en el Programa de Gobernanza Global. Desde septiembre de 1992 hasta octubre de 2004, fue profesor de Derecho Internacional Público de la Universidad Carlos III de Madrid. Es Doctor en Derecho y Licenciado en Ciencias Políticas, con especialidad en Relaciones Internacionales, por las Universidades Complutense y Carlos III de Madrid y Diplomado en Derecho por la Universidad de Kent (Cantebury, Reino Unido).

MIGUEL PECO YESTE
LUIS PERAL FERNÁNDEZ

EL CONFLICTO DE COLOMBIA



INSTITUTO DE ESTUDIOS
INTERNACIONALES Y EUROPEOS
«FRANCISCO DE VITORIA»



ESCUELA DE GUERRA
DEL EJÉRCITO
MINISTERIO DE DEFENSA



MINISTERIO DE DEFENSA

Edita:



© Autor y editor 2005
NIPO: 076-05-192-8 (edición en papel)
ISBN: 84-9781-224-7

Depósito Legal: M-9433-2006
Imprime: Imprenta Ministerio de Defensa
Tirada: 800 ejemplares
Fecha de edición: febrero 2006

NIPO: 076-05-194-9 (edición en línea)



Las opiniones emitidas de esta publicación son de exclusiva responsabilidad de los autores.

Los derechos de explotación de esta obra están amparados por la Ley de Propiedad Intelectual. Ninguna de las partes de la misma puede ser reproducida, almacenada ni transmitida en ninguna forma ni por medio alguno, electrónico, mecánico o de grabación, incluido fotocopias, o por cualquier otra forma, sin permiso previo, expreso y por escrito de los titulares del © Copyright.

ÍNDICE

	<u>Páginas</u>
INTRODUCCIÓN	7
1. ANTECEDENTES DEL CONFLICTO COLOMBIANO*	11
1.1. Los orígenes del conflicto armado.....	13
1.2. Surgimiento y desarrollo de los grupos guerrilleros	15
1.3. Los grupos paramilitares.....	18
1.4. El fenómeno del narcotráfico.....	20
2. MARCO DE ANÁLISIS	23
2.1. La singularidad del conflicto de Colombia	23
2.2. El problema del narcotráfico en Colombia.....	27
2.3. La relación entre narcotráfico y grupos armados ilegales.....	30
2.4. Las consecuencias del conflicto.....	31
2.5. Variables del conflicto	34
3. LAS PARTES CONTENDIENTES	37
3.1. El estado colombiano y la fuerza pública.....	37
3.2. Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC)	39
3.3. El Ejército de Liberación Nacional (ELN).....	42
3.4. Otros grupos insurgentes	45
3.5. Los grupos de autodefensa.....	46
4. ESTRATEGIAS	51
4.1. De la Política de Defensa y Seguridad Democrática a la estrategia militar	51
4.2. La implicación exterior: Plan Colombia y otras iniciativas	61
4.3. Aspectos comunes de las estrategias insurgentes y el recurso a la lucha de guerrillas. La aplicación al caso colombiano.....	66

ÍNDICE

	<u>Páginas</u>
4.4. La estrategia de las FARC y su evolución	69
4.5. Aspectos de la estrategia de los grupos paramilitares	75
5. DERECHOS HUMANOS Y DESPLAZAMIENTO INTERNO EN COLOMBIA.....	81
5.1. Consideraciones generales sobre la situación de derechos humanos	81
5.2. Desplazamiento interno como violación y síntoma de las violaciones de derechos humanos.....	86
5.2.1. Caracteres generales de la relación entre desplazamiento humano y conflicto armado	87
5.2.2. Cifras sobre el desplazamiento interno.....	89
5.2.3. Manifestaciones y tendencias del desplazamiento interno.....	92
5.2.4. Causas del desplazamiento interno.....	96
5.2.5. Internacionalización del conflicto colombiano por razón del desplazamiento.....	99
5.3. Respuestas del Gobierno colombiano y de la comunidad internacional a los problemas del desplazamiento interno y la privación de derechos humanos.....	105
5.3.1. Ley 387, de 1997, y Principios rectores de Naciones Unidas sobre desplazamiento interno.....	106
5.3.2. Acción de la comunidad internacional, con especial referencia a Naciones Unidas	113
5.3.3. Laboratorios de paz de la Unión Europea	117
BIBLIOGRAFÍA	123

INTRODUCCIÓN

Los conflictos armados se han contemplado tradicionalmente como la lucha entre dos bandos, ya sean alianzas, Estados u otros actores. Al mismo tiempo, se ha considerado que una de sus características era el empleo predominante de la opción militar a la hora de alcanzar objetivos políticos. Sin embargo, en una época más reciente se ha utilizado el término de *conflictos asimétricos* para designar aquellos donde, en términos generales, confluyen tanto la disposición a emplear la violencia para alcanzar objetivos políticos como la percepción de que es imposible alcanzarlos mediante el uso convencional de dicha violencia. Desde esta perspectiva, puede verse cómo la explotación de la vulnerabilidad de los Estados llega incluso a poner en entredicho, cuando se trata de violencia de ámbito interno, su monopolio a la hora de emplear la fuerza. Finalmente, las *nuevas amenazas* surgidas tras el fin de la Guerra Fría han complicado aún más la noción de conflicto armado, en la medida en que traspasan el ámbito estrictamente militar y se integran en la amplia categoría de crimen organizado capaz de interferir con los intereses de los Estados.

El caso colombiano perfectamente ilustra la complejidad de los conflictos armados contemporáneos, en los que los contendientes no son sólo el Estado y los grupos que cuestionan su legitimidad pretendiendo alcanzar el poder por medios violentos. También pueden considerarse contendientes en Colombia a los grupos ilegales de autodefensa y a las organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico, que han logrado pactar con los demás actores hasta permear todos los sectores de la sociedad. Además, en el seno del conflicto colombiano se entremezclan elementos aparentemente contradictorios, tales como la existencia de una antigua y arraigada tradición democrática junto a la histórica debilidad del Estado, incapaz de ejercer un control efectivo sobre la totalidad del territorio, así como la existencia

INTRODUCCIÓN

de grandes bolsas de pobreza junto con uno de los más altos índices de desarrollo de la región. Colombia ha sido definida como un país de contrastes; y ello se refleja con intensidad en el conflicto que se desarrolla en su interior desde hace más de cincuenta años.

Este trabajo pretende ofrecer un análisis del conflicto colombiano desde diferentes perspectivas, sin renunciar para ello a una visión integradora. En efecto, el análisis desde una perspectiva exclusivamente cronológica podría llevar a la conclusión de que la complejidad de este caso obedece a sus orígenes. Sin embargo, lo cierto es que otras situaciones de violencia que se han originado obedeciendo a causas similares, en la actualidad ya han cesado o, al menos, su intensidad se ha rebajado considerablemente. Éste sería el caso de los conflictos que estallaron en Iberoamérica entre las décadas de los años sesenta y setenta del siglo pasado. De este modo hemos intentado volcar el esfuerzo en identificar los factores que han hecho posible que el conflicto que se libra en Colombia, aunque en ocasiones rebase sus fronteras, se haya mantenido vivo durante más de medio siglo.

En consecuencia se ha elaborado el presente trabajo siguiendo una estructura que ha sido probada, con éxito, en otros volúmenes de esta misma colección. En el primer capítulo, elaborado por Beatriz Eugenia Sánchez, que también ha colaborado en la redacción de esta introducción, se presentan los antecedentes del conflicto, haciendo una apretada síntesis de los elementos esenciales para comprender su origen y la dirección que ha adoptado. El segundo capítulo constituye el marco de análisis, eje central del texto donde se exponen las características básicas del conflicto y las singularidades que lo hacen único en el mundo contemporáneo. La tercera parte introduce a los principales actores y revela sus complicadas relaciones, mientras que en la cuarta parte se exponen las estrategias empleadas por cada uno de ellos. Finalmente, en el último capítulo se analiza con profundidad la consecuencia a menudo olvidada de las guerras: sus efectos sobre la población civil y, en este caso, con especial mención al desplazamiento forzoso de la población colombiana y a la respuesta internacional dirigida a paliar el sufrimiento humano. Los capítulos segundo, tercero y cuarto han sido redactados por Miguel Peco, mientras que el quinto lo ha sido por Luis Peral.

Aunque nuestra intención ha sido la de ofrecer una mirada lo más actualizada posible de la situación del conflicto colombiano, su propia dinámica hace imposible adivinar su evolución. En el momento de imprimir este trabajo los acontecimientos siguen su ritmo imparable. Mientras

INTRODUCCIÓN

se combate a la guerrilla de las *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia* en las selvas del sur del país, continúa la desmovilización de una parte de los paramilitares integrados en las *Autodefensas Unidas de Colombia*. Por otro lado, se mantiene la oferta de paz al *Ejército de Liberación Nacional*, aunque con profundas dudas desde que México ha retirado su oferta para actuar como “facilitador” del proceso. Al mismo tiempo continúa el acoso a todas las parcelas del narcotráfico, considerado como uno de los principales inductores de conflictividad. Y finalmente, en el ámbito externo, el interés de algunas potencias por acabar con un foco de conflictividad regional, contrasta con el temor de los países vecinos a que narcotraficantes y guerrilleros crucen las fronteras de Colombia y se instalen en sus territorios. En definitiva, un conflicto multidimensional en el que todas las opciones permanecen abiertas y que rebasa ampliamente el aspecto militar, adentrándose en los propios fundamentos de la soberanía de los Estados.

1. ANTECEDENTES DEL CONFLICTO COLOMBIANO*

Colombia resulta ser un país paradójico, en el que un crecimiento económico sostenido coexiste con altísimos niveles de pobreza¹. Pese a que la tradición democrática colombiana es única en el ámbito latinoamericano –sólo se ha interrumpido por un breve periodo dictatorial–, los partidos políticos parecen haber perdido la capacidad de captar y expresar el nuevo eje de las contradicciones sociales del país². El Estado no tiene la capacidad de ofrecer a los ciudadanos bienes y servicios tan básicos como la seguridad y la administración de justicia³.

* Capítulo elaborado por Beatriz Eugenia Sánchez Mojica. Profesora ayudante de derecho constitucional de la Universidad Carlos III. Doctoranda en Derecho en el programa de Derechos Fundamentales de la misma universidad.

¹ Después de haber crecido ininterrumpidamente durante más de medio siglo, Colombia sufrió su primera recesión en 1999, y, desde hace cinco años, mantiene una tasa de crecimiento medio del 1,6%. En cuanto al aspecto sociocultural, Colombia presenta un Índice de Desarrollo Humano (IDH) del 0,779, superior a los países de su entorno. Y todo ello para una población de más de 43 millones de habitantes, que duplica a la de cualquier otro país andino ya sea en número de habitantes o en PIB por habitante. (Fuente: AKAL “El estado del mundo” 2004). Según los últimos estudios, el 57% de la población colombiana vive en condiciones de pobreza absoluta *Revista SEMANA*. Edición N° 1138. Febrero 23 a marzo 1 de 2004. Bogotá, Pág. 12.

² GÓMEZ BUENDÍA, Hernando: “La violencia contemporánea en Colombia: Un punto de vista liberal” en SÁNCHEZ, Gonzalo y PEÑARANDA, Ricardo (Comp.): *Pasado y presente de la violencia en Colombia*. Bogotá, IEPRI y CEREC, 2 ed., reimpresión, 1995, p. 376.

³ Según Mauricio Rubio, entre 1994 y 1995, se denunciaron un tercio de los delitos y fueron investigadas apenas un tercio de las denuncias, de modo que sólo el 1.7% de los delitos cometidos en Colombia fueron sancionados por las autoridades judiciales (“La justicia penal. Juicio sin sumario”, en GARCÍA, Mauricio y SANTOS, Boaventura (Dirs.): *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*. Bogotá, Siglo del hombre editores, 2001, p. 488 y ss)

1. ANTECEDENTES DEL CONFLICTO COLOMBIANO

La realidad es que las instituciones públicas se hallan, aún, en permanente competencia con otros actores para lograr el monopolio de la violencia y el control de los diversos aspectos de la vida social, luchando por afianzarse en el territorio delimitado por sus fronteras⁴. Es difícil hablar, por tanto, de la existencia de un contrato social en Colombia, ya que no existe un total sometimiento de los ciudadanos al poder: el Estado es incapaz, en la práctica, de imponerse al poder económico, o de imponerse a la voluntad de determinados individuos⁵.

En este contexto, el recurso al estado de excepción se ha convertido en norma. El estado de excepción ha permitido a las autoridades traspasar los límites al ejercicio del poder establecidos por la Constitución, dando lugar a medidas más propias de un régimen de autoritarismo que de una verdadera democracia. A través del “derecho de excepción” ha sido posible la sistemática restricción de derechos fundamentales, la criminalización de las protestas sociales y sobre todo, la introducción de la lógica de la guerra en el derecho estatal colombiano⁶.

Aun cuando es lugar común afirmar que el conflicto colombiano es un conflicto muy complejo, la verdad es que no es fácil identificar los elementos que contribuyeron a su origen y que, según una nueva paradoja, han logrado mantener su vigencia pese a su evidente anacronismo. Así, el conflicto colombiano es el resultado de una amalgama de elementos propios de los países de la región, y de otros elementos cuya especificidad y carácter endémico no tiene precedentes. Entre los primeros, cabe destacar la debilidad del Estado, el histórico conflicto por la posesión de la tierra, la existencia de diferencias económicas abismales, o los problemas de creación de una identidad nacional; entre los segundos, sobre todo destaca la permanencia de guerrillas de orientación comunista a principios del siglo XXI, y la existencia de una poderosa industria del narcotráfico que se ha introducido en todos los sectores del Estado y la sociedad, y que ha sabido

⁴ La propia Corte Constitucional colombiana, mediante su Sentencia SU-1150 de 2000, ha afirmado en relación con la magnitud del desplazamiento interno que “aún subsiste la lucha interna del Estado para afianzarse a sí mismo”.

⁵ GARCÍA VILLEGAS, Mauricio y SANTOS, Boaventura “Colombia: El revés del contrato social de la modernidad” en GARCÍA, Mauricio y SANTOS, Boaventura (Dirs.), *cit.*, p. 35.

⁶ *Vid. in extenso* GARCÍA VILLEGAS, Mauricio “Constitucionalismo perverso, normalidad y anormalidad constitucional en Colombia: 1957-1997” en GARCÍA, Mauricio y SANTOS, Boaventura (Dirs.), *cit.*

1. ANTECEDENTES DEL CONFLICTO COLOMBIANO

establecer una alianza con los diversos grupos armados. El análisis de la evolución histórica del conflicto permite también trazar sus líneas básicas.

1.1. Los orígenes del conflicto armado

Los enfrentamientos entre distintos grupos armados para lograr el control del Estado han sido una constante en la historia de Colombia, pero ello no permite caer en la tentación de trazar una línea continua desde el nacimiento de la República, tras la independencia de España, hasta la actualidad. No cabe hablar, en efecto, de la violencia armada en Colombia, sino más bien de las violencias, en plural, puesto que cada etapa de su historia ha traído consigo un enfrentamiento diferente.

La resolución inadecuada y provisional de cada enfrentamiento – pactos entre facciones para establecer amnistías e indultos, antes que para solucionar los problemas de fondo – ha generado nuevos conflictos que han dado lugar a nuevos tipos de violencia. Nunca se ha llevado a cabo, por ejemplo, una verdadera reforma agraria en Colombia, pese a que el conflicto por la tierra es elemento constitutivo principal de los conflictos colombianos.

El enfrentamiento armado ha sido la expresión de diversos conflictos estructurales que no han encontrado solución por vías democráticas y pacíficas; entre ellos, probablemente sean el conflicto por la tierra y del conflicto por el territorio los que con mayor frecuencia han generado confrontaciones violentas⁷. El primero hace referencia a la extrema desigualdad derivada de la concentración de la propiedad de la tierra: se calcula que un tres por ciento de los propietarios colombianos poseen el setenta por ciento de las tierras cultivables⁸. El segundo de los conflictos hace referencia al dominio y control territorial como estrategia de orden político y económico; es decir, a la disputa entre varios actores armados para hacerse con el control del Estado. Los dos conflictos mencionados se superponen y

⁷ CODHES (Consultoría para el desplazamiento forzado y los Derechos Humanos) y UNICEF: *Un país que huye. Desplazamiento y violencia en una nación fragmentada*. Bogotá, Editora Guadalupe, 1999, p. 75 y ss.

⁸ ASOCIACIÓN SETA, *Misión de identificación de Derechos Humanos en Colombia*, citado en el Informe del Representante del Secretario General de Naciones Unidas sobre desplazamiento interno sobre su visita a Colombia, presentado a la Comisión de Derechos Humanos en su 51º periodo de sesiones, párrafo 29.

1. ANTECEDENTES DEL CONFLICTO COLOMBIANO

complementan, de forma que en cada periodo histórico es posible identificar una distinta combinación de ambos como sustrato de la lucha armada.

El recorrido por las violencias que ha sufrido Colombia debe iniciarse en el siglo XIX. A lo largo de 63 guerras y “miniguerras”, los caudillos regionales levantados contra el gobierno legítimo combatieron unos contra otros, al amparo de milicias autorizadas por las respectivas constituciones federales⁹. Esta situación alcanzó su cenit en la Guerra de los Mil Días, que tuvo lugar entre 1899 y 1903, en la que se enfrentaron durante más de tres años las fuerzas de los partidos liberal y conservador. Sólo la destrucción del país y el agotamiento de los contrincantes determinaron la conclusión de los enfrentamientos, mediante la firma de tres tratados de paz que debía permitir cobijar al conjunto de las fuerzas insurrectas en las diversas regiones del país¹⁰. Cada uno de estos tratados –de Neerlandia, Wisconsin y Chinacotá, firmados a finales de 1902– apelaba, no obstante, a una fórmula distinta de amnistía general.

Los acuerdos de paz alcanzados en este momento no lograron la estabilidad. El enfrentamiento entre los partidos tradicionales por el control del Estado se prolongó, con creciente violencia, a lo largo de las seis primeras décadas del siglo XX. El periodo más cruento, conocido como “La Violencia”, precedió al asesinato del líder liberal Jorge Eliecer Gaitán, en abril de 1948; en ese periodo, se calcula que en torno a 300.000 civiles fueron asesinados, y más de dos millones de personas debieron huir del campo hacia las ciudades¹¹. A partir de este momento, se desencadenó una crisis caracterizada por la división interna del partido en el poder y una creciente ingobernabilidad, lo que favoreció el golpe de estado que instaló en el poder al General Gustavo Rojas Pinilla el 13 de junio de 1953.

En su intento de pacificar el país, el dictador ofreció el perdón a quienes hubieran estado implicados en las alteraciones del orden público. Esa pacificación obtuvo sus mejores resultados respecto de las guerrillas liberales de los Llanos Orientales, pero algunos de los grupos alzados en armas continuaron operando, en particular en Tolima y en la región de

⁹ GÓMEZ BUENDÍA, Hernando, *cit.*, p. 376.

¹⁰ GUERRERO, Víctor “Breve historia de las amnistías e indultos en Colombia” Fundación Social-ICTJ, 2003, consultado en <http://www.consejerosdepaz.org/>

¹¹ *Vid.* Pécaut, Daniel: “De las violencias a la violencia” artículo de Daniel Pécaut, y Braun, Herbert: “Los mundos del 9 de abril, o la historia vista desde la culata”, en *Pasado y presente de la violencia en Colombia, cit.*

1. ANTECEDENTES DEL CONFLICTO COLOMBIANO

Sumapaz, decididos a oponerse al empleo de la violencia por parte del régimen militar.

En 1957 cayó el régimen de Rojas Pinilla y fue reemplazado provisionalmente por una Junta Cívico Militar, mientras se restablecía la organización política del Estado. El Frente Nacional, nuevo régimen acordado entre los antiguos rivales políticos, significó la alternancia de los partidos Liberal y Conservador en el poder, excluyéndose la posibilidad de que cualquier otro partido o agrupación política participaran en el debate y en la confrontación electoral. Este régimen se prolongó entre 1958 y 1970, ampliándose luego hasta 1974, momento en que el conflicto colombiano experimenta una mutación radical.

Si durante el siglo XIX y la primera mitad del XX, la violencia se produjo “dentro del sistema”, entre dos grupos que habían ejercido el gobierno y compartían la adhesión al principio de la democracia formal, en este periodo surge una “violencia contra el sistema”. Ya no se trata de la violencia organizada por dos partidos políticos que aspiran al control del aparato del Estado y que confrontan sus posiciones ante las urnas, pero que también están dispuestos a pactar para concederse amnistías. El sistema de la alternancia había favorecido el surgimiento de actores armados fuera del sistema político institucionalizado, actores que expresaban sus reivindicaciones mediante las armas ante la imposibilidad de hacerlo mediante vías democráticas y sociales¹².

1.2. Surgimiento y desarrollo de los grupos guerrilleros

Los grupos guerrilleros se consolidan en Colombia a partir de la década de los setenta del siglo XX, si bien su existencia es anterior a la implantación del Frente Nacional. En 1949 habían surgido ya los primeros núcleos de autodefensa campesina y de guerrilla móvil, pero sólo dos décadas después se formaron los tres grupos guerrilleros que han sido determinantes en la historia de la lucha armada¹³. Se trata de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) de origen campesino y orientación comunista, que tienen su germen en las autodefensas del periodo anterior;

¹² GÓMEZ BUENDÍA, *cit.*, p. 376.

¹³ PIZARRO LEONGÓMEZ, Eduardo: “La insurgencia armada: Raíces y perspectivas” en *Pasado y presente de la violencia en Colombia, cit.*, p. 391.

1. ANTECEDENTES DEL CONFLICTO COLOMBIANO

el Ejército Popular de Liberación (EPL), con clara orientación maoísta; y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), influido por la revolución cubana y nutrido por el movimiento estudiantil.

Durante las décadas de los cincuenta y los sesenta del siglo pasado, la insurgencia armada fue incapaz de establecer un proyecto de oposición revolucionaria que pudiese disputar a los partidos tradicionales su hegemonía en la sociedad civil, y ello es consecuencia directa del periodo anterior. Los grupos guerrilleros carecían, en efecto, de réplica civil, puesto que habían sido prácticamente destruidas las organizaciones campesinas y sindicales. Pese a la elección de la táctica foquista para la lucha¹⁴, los insurgentes no contaban con bases de origen campesino; con excepción de las FARC, el grueso de los guerrilleros eran reclutados entre estudiantes y profesionales de clase media. Estos factores, a los que se añade la creciente radicalización ideológica de los cabecillas, dieron lugar al progresivo aislamiento de los insurgentes. No es por tanto extraño que, durante la década siguiente, el resurgimiento de los movimientos sociales se vea acompañado de la pérdida de fuerza de la lucha armada.

Desde finales de la década de los sesenta, los sindicatos, las asociaciones de campesinos –en particular, la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos– y los movimientos estudiantiles comienzan a canalizar sus propias reivindicaciones a través de la protesta social, por canales diferentes a la lucha armada. La guerrilla pierde, entonces, la exclusividad como opositor al sistema. Las crisis internas que experimentaron todos los grupos insurgentes, la eficaz contraofensiva del ejército, y la falta de vinculación a las luchas sociales sumieron al movimiento insurgente en una profunda crisis¹⁵. En este contexto surge un nuevo grupo guerrillero, el M-19, que pretendió revitalizar la lucha armada a través de golpes de efecto que tuviesen gran impacto mediático, tales como el robo de la espada de Bolívar y la toma de la embajada de la República Dominicana. El efecto que estos golpes tuvo en términos militares fue, no obstante, bastante escaso.

¹⁴ La concepción foquista de la lucha guerrillera pretende actuar como catalizador del descontento popular a partir de un pequeño grupo armado rural.

¹⁵ En esta etapa el EPL estuvo al borde de la extinción, el ELN quedó reducido a su mínima expresión y las FARC llegaron a contar, en 1979, con sólo 9 frentes de desigual importancia, cinco en el sur del país -Caquetá, Putumayo, Huila, Cauca y Tolima-, dos en el centro (Magdalena Medio y Santander) y dos en el norte -Antioquia y Córdoba- (PIZZARRO LEONGÓMEZ, Eduardo, *cit.*, p. 397)

1. ANTECEDENTES DEL CONFLICTO COLOMBIANO

A finales de los años setenta todo parecía indicar el fin de la insurgencia, pero en realidad se produjo su fortalecimiento. Ello se debió a incapacidad del Estado para satisfacer las demandas de la sociedad, y sobre todo, la política de represión que desarrolló el Gobierno de Turbay Ayala (1978-1982). En particular, el llamado *Estatuto de seguridad* (Decreto 1928 de 1978) puede considerarse la norma más severa entre las que habían sido dictadas en Colombia bajo el estado de excepción constitucional; y ha sido considerada una “copia criolla de estatutos similares promulgados por los regímenes militares del sur del continente”¹⁶.

Ante la represión estatal extrema, que criminalizaba prácticamente cualquier tipo de protesta social, los grupos guerrilleros existentes se fortalecieron, al tiempo que surgían otros nuevos¹⁷. El movimiento insurgente tomó entonces conciencia de su fuerza. Tal y como señala uno de los principales analistas del conflicto colombiano, Daniel Pécaut, en este momento “la cuestión guerrillera cambia, de esta manera, de naturaleza y de escala. De un fenómeno crónico pero marginal, enraizado en la tradición de la violencia y de los conflictos por la tierra, se transforma en un componente de un proceso que, por primera vez, percibe como objetivo la lucha por el poder”¹⁸.

Las autoridades estatales reaccionaron ofreciendo diálogo, pero los intentos por obtener la paz y de negociar, desarrollados durante el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986) no dieron los frutos esperados. Aunque la Ley 35 de 1982 dispuso el otorgamiento de una amnistía general, no se había concretado ningún acuerdo con los grupos guerrilleros que permitiese aplicarla. Los acuerdos alcanzados mediante negociaciones

¹⁶ GARCÍA VILLEGAS, Mauricio “Constitutionalismo perverso, normalidad y anormalidad constitucional en Colombia: 1957-1997” en GARCÍA, Mauricio y SANTOS, Boaventura (Dirs.): *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*. Bogotá, Siglo del hombre editores, 2001.

¹⁷ Las FARC pasaron de 9 a 18 frentes, añadiendo en la conferencia de 1983 a sus siglas el significativo EP (ejército del pueblo), el M-19 concentra sus efectivos en el sur (Cauquetá, Putumayo y Huila), el EPL acrecienta su actividad en el Urabá y noreste antioqueño, y el ELN se reconstruye, convirtiéndose en el grupo de más rápida expansión territorial. En esta época surgen además, otros grupos como el Quintín Lame, el Partido Revolucionario de los Trabajadores y el Movimiento de Izquierda Revolucionaria.

¹⁸ “*Crise, guerre et paix en Colombia*” en *Problemas de l’Amérique Latine* N° 84. París abril-junio 1987. Pág. 8.

1. ANTECEDENTES DEL CONFLICTO COLOMBIANO

emprendidas por un lado con las FARC¹⁹ y, por otro, con el M-19 y el EPL fracasaron. En octubre de 1985, la toma del Palacio de Justicia por un comando del M19 y el asesinato sistemático de los miembros de la Unión Patriótica (UP) –movimiento político surgido de los acuerdos, y que pretendía materializar la participación política de las FARC– determinaron el fracaso del proyecto de paz del Presidente Betancur²⁰.

La historia de los conflictos de Colombia da un nuevo y definitivo giro en esta década, una vez que irrumpen en el escenario, aun siendo anteriores sus orígenes, el movimiento paramilitar y la industria del narcotráfico.

1.3. Los grupos paramilitares

El paramilitarismo es una de las respuestas que encontró en Estado para luchar contra los grupos guerrilleros. En efecto, a través del Decreto-Ley 1699 de 1964, norma propia del estado de excepción, se autorizó la creación de *autodefensas*; es decir, se permitió armar a los campesinos para que sirvieran de apoyo a las Fuerzas Armadas. No es, sin embargo, hasta mediados de los años ochenta cuando las autodefensas comenzaron a cobrar la dimensión de actores en el conflicto.

En esa época, el Ejército comenzó a promover su creación de manera activa, apoyándose en ellas para desarrollar una lucha contra la insurgencia en la que la legalidad no debía constituir un obstáculo. Ello se debió por un lado a la incapacidad de vencer a la subversión por medio de las tácticas propias de la guerra convencional, y, por otro, al desacuerdo de importantes sectores de la cúpula militar sobre el proceso de paz emprendido por el Presidente Betancur. Si a ello añadimos las restricciones jurídicas de que fueron objeto las Fuerzas Armadas en los años posteriores, y en especial la eliminación de la justicia castrense respecto de civiles, cabe entender que se produjese una sensación de frustración entre los militares, que motivó la búsqueda de opciones de lucha “alternativas”²¹.

¹⁹ “Acuerdo entre la Comisión de Paz y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP)” suscrito el 28 de marzo de 1984, conocido como el Acuerdo de la Uribe.

²⁰ GUERRERO, Víctor, *cit.*.

²¹ *Vid.* UPRIMNY, Rodrigo y VARGAS, Alfredo “La palabra y la sangre, violencia, legalidad y guerra sucia en Colombia” en PALACIO, Germán (Ed.): *La irrupción del paraestado*. Bogotá, ILSA y CEREC, 1990.

1. ANTECEDENTES DEL CONFLICTO COLOMBIANO

A los grupos organizados por los militares se sumaron las autodefensa ya existentes, que se habían creado en áreas rurales –particularmente en las zonas agrícolas de frontera–, y que habían sido promovidas a partir de la década de los setenta por grupos de latifundistas, algunos de ellos vinculados al narcotráfico, con el fin de luchar contra la guerrilla. La acción de estos dos tipos de grupos, inicialmente rural, fue extendiéndose hacia zonas urbanas, y se desplegó contra los líderes populares, con ensañamiento especial hacia la Unión Patriótica. Se calcula que más de mil militantes de esta organización fueron asesinados, entre ellos su presidente, dos de sus candidatos a la presidencia, alcaldes, senadores y militantes. El Movimiento M-19 –creado a partir de la desmovilización del grupo guerrillero del mismo nombre– sufrió el asesinato de su líder y candidato a la presidencia Carlos Pizarro.

Los grupos paramilitares han basado su estrategia general en el ataque a lo que consideraban “base social” de la guerrilla, y ello ha dado lugar a una larga serie de masacres. Las víctimas de sus acciones son, por lo tanto, en su mayoría civiles y sobre todo aquellos que pueden ser acusados de simpatizar con ideas de la izquierda, como periodistas, defensores de derechos humanos o incluso campesinos que en algún momento se han visto forzados a prestar su ayuda a la guerrilla.

Ahora bien, los grupos paramilitares no se limitan a combatir a los insurgentes, sino que actúan como agentes de terratenientes y narcotraficantes, en calidad de ejércitos privados que pretenden garantizar la seguridad de los latifundios. En ocasiones, los paramilitares amplían la extensión de los latifundios, expulsando a los campesinos poseedores de parcelas vecinas mediante amenazas, extorsiones, y asesinatos masivos²². Ese mismo método es empleado para *limpiar* de presuntos colaboradores de la guerrilla determinadas zonas, actuando entonces como fuerza contra-insurgente.

Durante los últimos años, El Gobierno colombiano ha procurado establecer una clara distinción entre los grupos paramilitares, y las auto-defensas. Según el Alto Comisionado para la Paz, los primeros serían mercenarios, mientras que los segundos poseerían un proyecto político²³.

²² *Vid. in extenso* VARGAS MEZA, Ricardo: *Drogas, mascararas y juegos*. Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1999.

²³ “Informes de paz” Publicación del Alto Comisionado para la Paz, n. 5, febrero de 1997, p. 13.

1. ANTECEDENTES DEL CONFLICTO COLOMBIANO

Sin embargo, esta distinción no es tan clara en la práctica, tal como señala el jefe de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) Carlos Castaño, quien reconoce que en ocasiones los grupos de autodefensa -con un proyecto político más o menos estructurado y un objetivo contrainsurgente- se han puesto al servicio de los intereses de ganaderos y narcotraficantes²⁴.

1.4. El fenómeno del narcotráfico

El fenómeno del narcotráfico en Colombia se remonta a la década de los sesenta del siglo pasado, cuando la demanda de marihuana en Estados Unidos empezó a ser satisfecha por traficantes colombianos. Una década después, los colombianos se habían convertido en los principales proveedores de este mercado²⁵. A mediados de los ochenta la marihuana fue reemplazada por la cocaína, al tiempo que los traficantes se organizaban en poderosos carteles, con una gran capacidad de corrupción.

El asesinato del ministro de Justicia, Rodrigo Lara Bonilla, en 1984, desató una verdadera lucha estatal contra los narcotraficantes, empeñados en evitar que se firmaran con Estados Unidos acuerdos para su extradición. El desafío de este grupo al Estado se prolongó hasta 1991, adquiriendo altísimo niveles de violencia, debido a las tácticas terroristas empleadas por el cartel de Medellín. Esta particular guerra se saldó con parte de los cabecillas de este grupo en la cárcel y otra parte abatida por las fuerzas armadas, aunque ello no haya significado una solución al problema del narcotráfico.

El narcotráfico no sólo ha crecido en Colombia durante los últimos años, sino que ha sabido amoldarse a las exigencias del mercado, demostrando una asombrosa capacidad de adaptación y una, no menos impresionante, capacidad de establecer alianzas con los diferentes sectores del conflicto. La consecuencia de ello es un crecimiento exponencial

²⁴ ARANGUREN MOLINA, Mauricio: *Mi confesión. Carlos Castaño revela sus secretos*. Bogotá, Editorial Oveja Negra, 2001.

²⁵ Datos del U.S. Library of Congress, Federal Research Division, December 1988, citado en "Profile on Internal displacement: Colombia" informe del 14 de junio de 2002, elaborado por Global IDP Database y Norwegian Refugee Council (documento consultado en www.idpproject.org)

1. ANTECEDENTES DEL CONFLICTO COLOMBIANO

de la corrupción. Además, en algunas regiones del país, los narcotraficantes han creado verdaderos ejércitos privados, destinados a combatir a la guerrilla, mientras que en otras zonas han establecido pactos con los grupos insurgentes locales. Estos pactos se basaban inicialmente en el pago de “impuestos revolucionarios” para garantizar la protección de su actividad, pero se han convertido en verdaderos acuerdos de cooperación.

El negocio de las drogas y el dinero generado por sus redes ha sido un auténtico factor de expansión del conflicto, en la medida en que implica una inyección financiera que permite abastecer a los grupos armados ilegales de todo aquello que necesitan para mantener su estrategia de combate. A su vez, estas redes se benefician de los grupos armados, que les ofrecen protección frente a los medios policiales y militares. Por otra parte el auge del narcotráfico, particularmente el *lavado* de activos financieros que conlleva ha influido en la concentración de tierras.

Los narcotraficantes han invertido, en efecto, en la compra de grandes extensiones y en la explotación de la ganadería, apropiándose de buena parte de las zonas más fértiles. En 1994, los narcotraficantes ya eran dueños de unos 300.00 kilómetros cuadrados de propiedades agrarias, con un aumento del 200 por ciento en seis años: para entonces habían comprado tierras en 409 municipios y eran dueños del 42% del total de tierras cultivables del país, generalmente las más productivas²⁶.

El narcotráfico ha encontrado, de este modo, un escenario ideal para su desarrollo en un país que sigue inmerso en el conflicto armado y con carencias de presencia estatal en algunas regiones. A su vez, ha permitido a los diversos actores armados afianzarse militarmente. La economía de la droga “provoca la consolidación de protagonistas dotados de recursos que les aseguran formas inéditas de influencia sobre la población... y una capacidad ilimitada para trazas estratégicas”²⁷.

²⁶ REYES, Alejandro “Compra de tierras por narcotraficantes”, en *Drogas ilícitas en Colombia: su impacto económico, político y social*, THOUMI, F (ed), Bogotá Ariel y PNUD 1997.

²⁷ PÉCAUT, Daniel, “Colombia: violencia y Democracia”. Citado en MARTÍNEZ OCAMPO, Augusto “Introducción” en BORDA Ernesto (Ed). *Conflicto y Seguridad Democrática en Colombia: Temas críticos y propuestas*. Fundación Social-Fescol, 2004 Libro consultado en la página web Consejeros de Paz <http://www.consejerosde-paz.org/>

1. ANTECEDENTES DEL CONFLICTO COLOMBIANO

Los esfuerzos estatales, incluso apoyados por los recursos financieros y tecnológicos de Estados Unidos, se han mostrado incapaces de poner fin a esta poderosa industria. Ni siquiera el ambicioso “Plan Colombia”²⁸, ha logrado al respecto resultados apreciables.

²⁸ El “Plan Colombia” fue una iniciativa del gobierno de Clinton, en el año 2000, para combatir la producción de droga en los departamentos del sur del país. Se proponía invertir alrededor de un billón de dólares a lo largo de los dos años siguientes, que estarían destinados a la compra de equipamiento militar y las campañas de erradicación de cultivos. Los impactos negativos en la población local estarían paliados por una partida del presupuesto que, en principio, deberían aportar otros Estados preocupados por la lucha antidroga, como los europeos.

2. MARCO DE ANÁLISIS

2.1. La singularidad del conflicto de Colombia

A la hora de establecer un marco conceptual para el estudio del conflicto de Colombia nos encontramos con una primera dificultad, que es la falta de referencias de conflictos similares para establecer una comparativa, inducir aspectos comunes y, finalmente, deducir posibles tendencias futuras. Del mismo modo, la clásica categorización en *marco estructural* y *marco coyuntural* tampoco parece responder a la especificidad de las situaciones que se generan, puesto que ambos marcos se interfieren mutuamente. Por todo ello, cabe preguntarse si antes que centrar el análisis en los antecedentes que dieron lugar al conflicto en el que está inmerso Colombia, no sería más clarificador centrarse en porqué todavía se mantiene vivo, puesto que en otros escenarios similares no se ha dado la misma evolución.

Lo anterior es una de las características de la singularidad colombiana, pero no es la única. Y en este sentido es necesario decir que el panorama que habitualmente se describe cuando se trata este conflicto suele ser incompleto, porque no refleja en su totalidad la realidad del país. De hecho, tras cuarenta años de conflicto, Colombia sigue siendo una de las economías más diversificadas y avanzadas de la zona, con grandes riquezas naturales y acompañada de un desarrollo sociocultural que supera la media de su entorno regional²⁹. No obstante, como con-

²⁹ Ver la nota al pie nº 1 del capítulo “Antecedentes” (Fuente: AKAL “El estado del mundo” 2004)

2. MARCO DE ANÁLISIS

trapartida, también son destacables las grandes diferencias internas en ambos aspectos³⁰.

Ya entrando en el conflicto, en Colombia confluyen varios actores no estatales: por un lado existen varios movimientos insurgentes con un discurso político trasnochado y adaptado a sus propios intereses; un *vigilantismo*³¹ elevado a la categoría de actor y, en tercer lugar, un grave problema de implantación de redes de narcotraficantes. Todo ello en forma de grupos armados ilegales, que llevan a cabo simultáneamente acciones de guerra de guerrillas, de terrorismo y propias del crimen organizado. Adicionalmente, las dinámicas de estos actores se interrelacionan entre sí dando origen a la mencionada singularidad en lo que respecta a la casuística de la conflictividad en Iberoamérica. En efecto, esta simbiosis³² entre grupos armados ilegales –ya sean guerrillas o paramilitares– y narcotráfico es a su vez un “*supraactor*” dentro del propio escenario colombiano, constituyéndose en el auténtico enemigo de los sucesivos gobiernos en lo que respecta a la lucha por el *territorio político*, es decir, a la hora de configurar el Estado. Porque en el conflicto de Colombia no se cuestiona el Estado, sino que se compite por él en las áreas donde tradicionalmente no ha ejercido su presencia.

La anterior distinción entre estos dos aspectos –debilidad del estado y simbiosis del narcotráfico con los grupos armados– es clave para entender la situación actual. Desde el punto de vista de este análisis, dichos aspectos están relacionados bien sea con las causas de origen o bien con lo que es más relevante: las causas de mantenimiento del conflicto. Si buscamos en los orígenes³³, podemos encontrar una historia reciente de violencia política, influencias de los movimientos insurgentes iberoamericanos, procesos de paz fallidos, etc..., pero todo ello sobre la característica común de una

³⁰ Existe una alta tasa de desempleo (16 %) y grandes diferencias en la distribución de la renta. Se estima que el 60 % de la población vive en la pobreza. (Fuente: “La Nota”, 2002. *Cifras atribuidas al Ministerio de Hacienda*)

³¹ Este término genérico se utiliza para hacer referencia a las actividades de grupos armados, en defensa de intereses particulares, ante el acoso de otros y al margen de la legalidad. En el caso de Colombia, esta descripción correspondería a los llamados “paramilitares” o “autodefensas ilegales”.

³² Algunos autores se refieren a esta interrelación como “*La Trinidad Hobbesiana*”.

³³ Una buena cronología del caso colombiano puede encontrarse en la monografía “*Colombia*”, de la Oficina de Información Diplomática (OID) del Ministerio de Asuntos Exteriores de España. Disponible en <http://www.mae.es>.

2. MARCO DE ANÁLISIS

falta de vertebración tanto institucional como territorial, ya difícil por sí misma³⁴, que ha hecho imposible a los poderes del Estado ejercer sus competencias. Así, tradicionalmente, el vacío creado por la ausencia del Estado ha sido aprovechado por determinadas organizaciones que, con el recurso a las armas, han intentado imponer su modelo político y social con mayor o menor éxito. Con el tiempo algunas de ellas han desaparecido y otras o bien han flexibilizado su discurso político para adaptarse a las circunstancias o, simplemente, lo han creado con posterioridad.

Ahora bien; en el momento actual es difícil de creer que los errores políticos del pasado o la complejidad del medio físico expliquen la actual situación de conflictividad que se vive en Colombia. Además de motivos más o menos razonables, existe un argumento cuya solidez es notoria; y éste es que en buena parte del área iberoamericana³⁵ se han dado historias de movimientos insurgentes y reacciones gubernamentales, muchas veces de una intensidad superior, en escenarios físicos y sociales semejantes, pero que en la actualidad presentan un perfil de violencia, si no desaparecida, significativamente más bajo³⁶.

En definitiva, para explicar la actual situación en Colombia no podemos basarnos en exclusiva en supuestas causas históricas, puesto que éstas han sido compartidas por otros países que en la actualidad han superado sus consecuencias. Es necesario, por tanto, profundizar en las causas de mantenimiento del conflicto, aspecto verdaderamente relevante y que hace del caso colombiano un ejemplo único, esto es: el desafío al estado que supone la convergencia de intereses entre las redes de narcotraficantes

³⁴ La geografía colombiana es terriblemente complicada y dificulta en buena medida la cohesión del territorio como país. Llanuras costeras, altiplanos, selva amazónica y cordilleras montañosas compartimentan el país y dificultan las comunicaciones. De sur a norte, tres cadenas montañosas andinas atraviesan el país: la Occidental, la Central y la Oriental. La región abarcada por este relieve ofrece la posibilidad de reductos para los grupos armados ilegales, que pueden operar con total impunidad fuera del alcance de los medios del Gobierno. Al mismo tiempo, esta geografía proporciona zonas idóneas para el cultivo de coca y amapola, como base de narcóticos, también fuera del control de dicho Gobierno.

³⁵ Sería el caso de Centroamérica, cuya historia de insurgencia durante la guerra fría finalizó en los años 80 a raíz de los Acuerdos de Esquipulas.

³⁶ Algunos autores, con motivos fundados, introducen como distintivos los factores del desigual reparto de la propiedad de las tierras y el auge de la criminalidad común. Sin embargo, aquí se considera que son también aspectos comunes a otros países iberoamericanos y, por tanto, redundantes a la hora de exponer esta tesis.

2. MARCO DE ANÁLISIS



Mapa de Colombia: División político administrativa.

2. MARCO DE ANÁLISIS

y los grupos armados ilegales. Para hablar de estos últimos por separado hemos dedicado los capítulos correspondientes a “*Las partes contendientes*” y “*Estrategias*”, pero antes de entrar en el análisis de su relación con el narcotráfico, es necesario dedicarle un apartado a este último problema de forma aislada, principalmente por su capacidad para interferir por sí solo en la vida pública.

2.2. El problema del narcotráfico en Colombia

Es necesario hacer notar que el narcotráfico, en términos generales, es un problema de alcance regional que Colombia comparte tanto con los países consumidores como con los países limítrofes. Desde el punto de vista interno colombiano se trata de un problema de implantación de infraestructuras de producción; es decir, de cultivos ilícitos, de laboratorios de transformación y de redes de transporte internas. Por otro lado, y desde punto de vista del área con mayor demanda –Norteamérica y principalmente los Estados Unidos³⁷– se trata de un problema de introducción de redes de distribución, cuya participación en los beneficios es incluso mayor que el de las redes de producción en los países de origen. Y por supuesto, todo ello independientemente de las consecuencias sanitarias y sociales asociadas al consumo. Finalmente, el narcotráfico también involucra a los países vecinos de Colombia, tanto por el tránsito de mercancías ilegales a través de su territorio como por la creciente extensión de infraestructuras de producción en el interior de las fronteras.

Desde el aspecto interno del problema, además de constituir la principal fuente de financiación de los grupos armados ilegales, el narcotráfico genera por sí mismo una parte sustancial de la violencia común que asola Colombia³⁸. A la clásica competencia interna por ganar nuevos mercados, los ajustes de cuentas o las venganzas –aspectos comunes con cualquier área donde se instalen redes de crimen organizado– hay que añadir, como muestra de su capacidad de desafío al estado, la histórica campaña de

³⁷ Se estima que el 90% de la cocaína que se produce en Colombia se consume en los Estados Unidos.

³⁸ ORTIZ, Román. *Amenazas transnacionales a la seguridad, tecnología e ingobernabilidad: el caso de Colombia*. IV Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración. Granada, septiembre de 1999.

2. MARCO DE ANÁLISIS

violencia desatada entre 1989 y 1991 por parte de ciertos grupos³⁹, para evitar que el Gobierno colombiano firmara los acuerdos de extradición con los Estados Unidos. Por otro lado, y además de esta vertiente directamente relacionada con la violencia, el negocio del narcotráfico a gran escala abre una vía para el enriquecimiento rápido, concentra grandes fortunas en pocos individuos, impide el acceso a la propiedad de las tierras a los pequeños empresarios y agricultores⁴⁰ y, finalmente, crea distorsiones importantes en los mercados a causa de la necesidad del lavado de capitales⁴¹. En definitiva, constituye un sesgo importante para las economías legales que, en el ámbito local, puede llegar a destruirlas por completo.

Adicionalmente, y siguiendo con la problemática interna de la implantación de redes de narcotráfico en Colombia, hay que referirse a las consecuencias indirectas que, unidas a las anteriores han propiciado que algunos autores se refirieran en su momento a este proceso como la vía para la creación de “*narcoestados*”⁴². En este sentido, la integración del crimen organizado en el sistema político y económico, facilitado por prácticas generalizadas de corrupción⁴³, provocaría la aparición de una oligarquía

³⁹ Concretamente, fue el grupo liderado por Pablo Escobar y Gonzalo Rodríguez Gacha, llamado “Los extraditables”, los que desataron una campaña de atentados en 1989. Esto fue al parecer, el final de la tolerancia tácita entre algunos sectores de la fuerza pública y los grupos de paramilitares que defendían los intereses de los narcotraficantes, muchas veces contra los grupos guerrilleros. (Fuente: Diario “El Tiempo”, Bogotá, 17 de octubre de 1999)

⁴⁰ La propiedad de la tierra es problema estructural de Colombia. De hecho, existen grandes extensiones que ni siquiera están cartografiadas ni, por supuesto, registradas. Este problema queda agravado por ser la adquisición de grandes haciendas uno de los principales procedimientos de lavado de dinero procedente del narcotráfico.

⁴¹ Un resumen de los procedimientos utilizados para ello puede verse en el documento “*Métodos comunes de lavado de dinero*”, publicado en la página web de la embajada de los Estados Unidos en Bogotá. Disponible en www.usembassy.state.gov.

⁴² El término es atribuido a David C. Jordan., y su teoría del proceso de “*narcostatization*” ha sido tomada de: MAZELLA, Gabriel.: *The United States and Colombia. The Journey from ambiguity to strategic clarity*. Strategic Studies Institute. US. War College, 2003. Disponible en www.carlisle.army.mil.

⁴³ Como indicadores, se estima que la corrupción sobre el gasto público en Colombia alcanza la cifra de tres mil millones de dólares USA., que el 50% de los contratos públicos está sujeto a soborno por un promedio del 19% de su valor y que el costo económico directo de esta corrupción, el 7.9% del PIB, es el doble del costo directo de la violencia que sufre el país. (Fuente: Medios para la Paz. *Costos de la guerra*. Disponible en www.mediosparalapaz.org)

2. MARCO DE ANÁLISIS

que se protege y alimenta de las rivalidades en el seno del propio estado, creando poderes fácticos al margen de los procedimientos legales establecidos. No obstante, ésta no es la situación actual de Colombia, cuyo supuesto proceso estaría en recesión desde hace varios años y especialmente a partir de que la lucha antinarcóticos se intensificara con ayudas procedentes del exterior⁴⁴.

Desde un punto de vista externo, el interés de los Estados Unidos por acabar con el problema de la producción de narcóticos en Colombia se ha manifestado tradicionalmente en las ayudas a los sucesivos gobiernos para la erradicación de cultivos e infraestructuras. Además de los motivos anteriormente señalados, existen otros relacionados con los intereses de la política exterior norteamericana en la zona, ahora ya definidos en términos de la amenaza para la seguridad regional que representa la relación del narcotráfico con los grupos armados ilegales. Estos apoyos, materializados en financiación de programas y ayuda militar, facilitaron en su momento al gobierno colombiano obtener algunos éxitos contundentes contra los grandes carteles de narcotraficantes. Sin embargo, paradójicamente, la tendencia actual ha hecho que los grandes centros de producción se hayan fraccionado en pequeños laboratorios⁴⁵ dispersos por la geografía y, por tanto, más difíciles de localizar. Por otro lado, la fumigación de cultivos ilegales no parece que sea una solución definitiva⁴⁶, puesto que provoca su sustitución por otros o su migración fuera de las fronteras de Colombia a los países vecinos, lo que origina otro problema añadido. Y finalmente, ante la vulnerabilidad que supone la estructura de cultivos y laboratorios, parece ser que algunos grupos están optando por la industria de las drogas

⁴⁴ A raíz de las recientes acusaciones –ni demostradas ni respaldadas– contra el presidente Uribe por haber mantenido en su momento vínculos con el cartel de Medellín, se ha recordado que una mayoría de la clase gobernante de Colombia estaba mezclada con el narcotráfico “(...) hasta que el ex presidente estadounidense Ronald Reagan declaró la guerra contra las drogas a mediados de los 80”. (Fuente: Inter Press News Agency IPS. *EEUU sale en defensa de Uribe*. Disponible en www.ipsnoticias.net)

⁴⁵ Durante el año 2003 se detectaron y destruyeron más de 400 laboratorios clandestinos. (Fuente: *Policía Nacional de Colombia*)

⁴⁶ La rentabilidad de los cultivos de coca, por ejemplo, es del 293%. No existe ningún cultivo lícito que alcance semejantes beneficios y, por tanto, los intentos por parte del gobierno de financiar cultivos alternativos a los campesinos ha fracasado. La solución actual es la fumigación de plantaciones. Durante el año 2003, según fuentes de la Policía Nacional de Colombia, se fumigaron 132.817 hectáreas de coca y 2.994 de amapola.

2. MARCO DE ANÁLISIS

sintéticas⁴⁷, lo que les permite prescindir de la necesidad de terrenos y de la negociación con los grupos armados ilegales que los controlan.

En definitiva, cada uno de estos aspectos genera sus propias consecuencias y, adicionalmente, tanto las soluciones unilaterales por parte de los países interesados como las soluciones parciales a cada uno de dichos aspectos, influyen sobre las otras partes agravando o extendiendo el problema. De hecho, puede verse una evolución en cuanto a las estrategias antinarcóticas desde el originario *Plan Colombia* hasta su ampliación con la llamada *Iniciativa Regional Andina*, pasando por la autorización a que los fondos norteamericanos pudieran ser utilizados también contra la lucha antisubversiva. Todo ello refleja la complejidad del problema y el reconocimiento tanto de su estrecha relación con los grupos armados ilegales como de su carácter regional⁴⁸.

2.3. La relación entre narcotráfico y grupos armados ilegales

El negocio de las drogas y el dinero generado por sus redes es un auténtico potenciador del conflicto, constituyendo una verdadera inyección financiera que permite abastecer a los grupos armados ilegales de todo aquello que necesitan para sobrevivir y combatir. A su vez, dichas redes se benefician de los mencionados grupos para protegerse de los medios policiales y militares, situación que permite su expansión y fortalecimiento. Adicionalmente, el propio conflicto en sí mismo supone varios frentes simultáneos que dificulta la concentración de esfuerzos gubernamentales, bien sea contra las guerrillas, paramilitares o narcotraficantes. Por tanto, sin necesitarse ningún tipo de acuerdo explícito entre el conjunto de grupos armados y el negocio de las drogas, existe una alianza de hecho⁴⁹ que

⁴⁷ Durante el año 2003 se incautaron más de 5000 pastillas de éxtasis. (*Fuente: Policía Nacional de Colombia*). Al mismo tiempo, y según la Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito (UNODOC), Colombia tiene hoy casi la mitad de plantaciones de coca que hace tres años (86.000 Ha.). Además de la tendencia a la producción de drogas sintéticas, quizá sea más relevante incluso la tendencia a la sustitución de cultivos de coca por los de amapola, que pasan más desapercibidos a los reconocimientos y medios de vigilancia de la Fuerza Pública.

⁴⁸ Ver capítulo “*Estrategias*”.

⁴⁹ La relación es, no obstante, desigual. Hay determinados grupos que mantienen una estrecha relación generalizada en el sentido arriba indicado (FARC) y, a la inversa, otros

2. MARCO DE ANÁLISIS

ha permitido a ambos sobrevivir y desarrollarse hasta el momento actual, cuando en el resto de los países del entorno iberoamericano ya han sido eliminadas –o están muy debilitadas– situaciones similares que se han dado por separado.

La relación no se ciñe exclusivamente al cobro de impuestos por establecer cultivos ilegales o por prestar seguridad a los laboratorios, sino que en muchos casos se trata de una auténtica sinergia global entre organizaciones. Así, la industria de las drogas ilegales dispone de dinero en efectivo y de una eficaz infraestructura de líneas de comunicación y transporte. Por su parte, tanto los paramilitares como los grupos insurgentes disponen de combatientes organizados y disciplinados. El resultado es que los narcotraficantes cuentan con la protección de infraestructuras necesaria como para poder extender sus mercados, tanto en el interior como fuera de las fronteras del país⁵⁰, al tiempo que los grupos armados ilegales pueden mantener su apoyo logístico y disponer de sumas de dinero que les permite financiar y mantener su modelo político y social en los territorios controlados cuando, de no contarse con estos recursos, posiblemente ya hubiera fracasado.

2.4. Las consecuencias del conflicto

Se estima que el conflicto en Colombia consume cerca de cinco mil millones de dólares (US.) al año. De esta cifra, cerca de la mitad corresponden a costos por parte del estado. Como referencia, esta cantidad supera tanto al presupuesto anual de sanidad como al de educación. Por otro lado, de las treinta mil muertes violentas anuales que se producen en el país, el veinticinco por ciento lo son por causas asociadas al conflicto. En la misma línea, de los dos mil doscientos casos de secuestro que se dieron durante el año 2003, el veinte por ciento fueron responsabilidad de la guerrilla. Adicionalmente, al clima de violencia se le suma la situación de

que por razones de ideología no se han visto hasta ahora tan involucrados (ELN). Finalmente, dentro de las AUC la relación está más polarizada y en la actualidad es un motivo de división interna. (Ver capítulos “*Las partes contendientes*” y “*Estrategias*”)

⁵⁰ G. MANWARING, Max.: *Nonstate actors in Colombia: Threat and response*. Strategic Studies Institute. US. War College, 2002. Disponible en www.carlisle.army.mil

2. MARCO DE ANÁLISIS

impunidad, con más de ciento cincuenta mil órdenes de captura pendientes y ciento cincuenta y siete municipios sin presencia policial⁵¹.

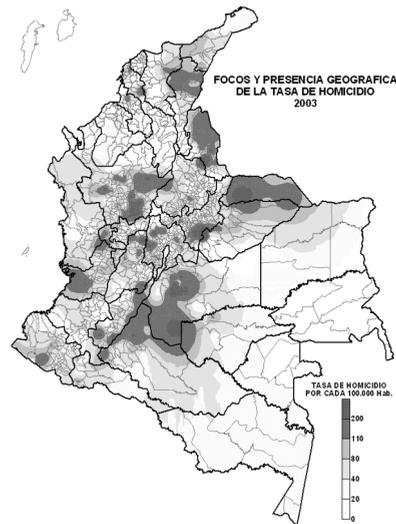
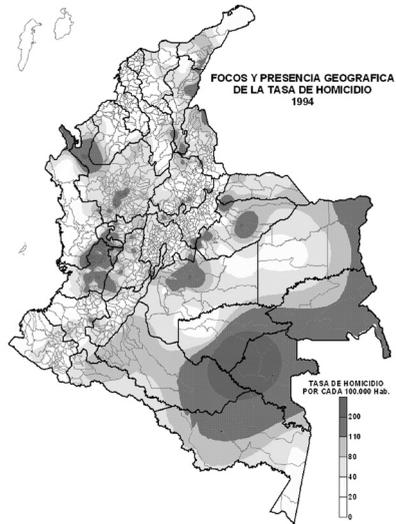
Además de las consecuencias humanitarias a gran escala, que se detallan en el capítulo correspondiente, existen dos importantes consecuencias de carácter interno y relacionadas con los aspectos políticos e institucionales. La primera de ellas es la erosión de la democracia colombiana, mientras que la segunda afecta al colapso del propio Estado⁵². En cuanto a la primera, afecta a uno de los países con mayor tradición democrática de Iberoamérica, restando credibilidad y libertad a los procesos donde la intervención de los grupos armados ilegales se manifiesta en asesinato de candidatos, imposición de votos o coerción a las autoridades legítimas. Y en cuanto a la segunda, es impensable la continuidad de un Estado con otros pseudo estados en su interior, ya sean paralelos o alternativos, sin caer en lo que actualmente conocemos como un *estado fallido*. Adicionalmente, la situación de conflictividad permanente absorbe recursos e impide destinarlos a resolver los problemas estructurales del país, impidiendo las reformas y políticas sociales que, en el futuro, podrían erradicar posibles nuevas fuentes de conflictividad.

Pero también existen importantes implicaciones regionales. Además del anteriormente señalado problema de la extensión de cultivos a los países vecinos, el tránsito de grupos armados ilegales a través de las poco vigiladas fronteras, así como los indicios de facilidades otorgadas por parte de ciertos gobiernos, han creado momentos de tensión en las relaciones entre Colombia y otros países, en concreto Venezuela. Por otro lado, la posibilidad de que se extienda la situación de conflictividad en un área productora de hidrocarburos es vista con preocupación por parte del principal consumidor, los Estados Unidos, cuya estrategia de seguridad energética pasa por la diversificación de fuentes y las alternativas al suministro procedente de Oriente Medio. Por esto último, además de los motivos humanitarios y de los anteriormente mencionados del narcotráfico, es de esperar la continuidad e incluso el incremento de la implicación política, económica y militar de esta potencia en Colombia.

⁵¹ Fuente: Medios para la Paz. Documento *Cifras del conflicto*. Disponible en www.mediosparalapaz.org.

⁵² G. MANWARING, p.12

2. MARCO DE ANÁLISIS

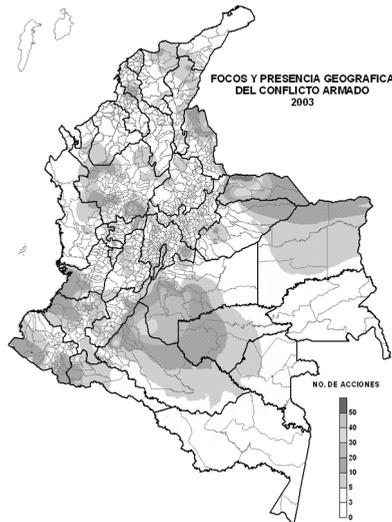


Evolución de la tasa de homicidios entre 1994 y 2003. Fuente: Policía Nacional. Procesado: Observatorio del Programa Presidencial de DDHH y DIH, Vicepresidencia de la República

2. MARCO DE ANÁLISIS

2.5. Variables del conflicto

Finalmente, y para terminar con esta propuesta de análisis, es necesario recordar que se ha enfatizado en las causas de mantenimiento del conflicto frente a las causas de origen. Ahora bien; esto es sólo una herramienta metodológica que no debe extrapolarse a la hora de sugerir posibles soluciones. En efecto, a la vista de este enfoque cabría suponer que eliminando los factores que mantienen vivo al conflicto, se precipitaría una solución. Sin embargo esto no es exactamente así. Como se ha dicho al principio, en este conflicto no está claramente definido lo estructural y lo coyuntural, de forma que partiendo de factores coincidentes se ha llegado a situaciones irreversibles. En este sentido, suponer que eliminando ahora el dinero procedente del narcotráfico automáticamente disminuiría de forma permanente el nivel de violencia, ya no tiene porqué ser cierto. De hecho, la historia de las organizaciones insurgentes nos muestra una gran capacidad de adaptación a circunstancias cambiantes y, entre otras, recurriendo a



*Presencia del conflicto armado en Colombia. Fuente: Departamento Administrativo de seguridad
Procesado: Observatorio del Programa Presidencial de DDHH y DIH, Vicepresidencia de la República*

2. MARCO DE ANÁLISIS

diferentes formas de crimen organizado a la hora de obtener recursos. Adicionalmente, no hay que olvidar el papel de los grupos armados ilegales en cuanto a organizar la vida y sociedad de sus áreas de influencia, aspecto que tiende a perpetuar su permanencia como proveedores de un modo de vida. En el lado opuesto, centrar el esfuerzo en combatir a los grupos insurgentes que practican el terrorismo tampoco parece una solución definitiva, ya que todavía perviven situaciones estructurales de pobreza, desigualdad y subdesarrollo en determinadas regiones, aspectos que pueden propiciar nuevamente tanto la aparición de movimientos insurgentes como la implicación de sus habitantes en actividades delictivas, aunque sólo sea como medio de subsistencia. Y finalmente, de nada sirve intentar mejorar la situación económica y social en las partes más desfavorecidas del país si previamente no se han creado unas condiciones favorables; esto es, una presencia estatal que garantice un mínimo de seguridad. Como resultado de todo ello, la historia reciente del conflicto de Colombia ha estado marcada por diferentes intentos de encontrar soluciones de compromiso que, si bien han incluido en mayor o menor medida a todo este conjunto de variables, se han caracterizado por poner el énfasis sobre una u otra.

3. LAS PARTES CONTENDIENTES

3.1. El estado colombiano y la fuerza pública

Colombia se define, según su Constitución, como una República unitaria y democrática. El presidente de la República, elegido por sufragio directo para un mandato de cuatro años –con posibilidad de ser reelegido por un periodo más⁵³– es a su vez jefe del Gobierno y comandante en jefe de las Fuerzas Armadas. Por otro lado, el Poder Legislativo lo ejerce el Congreso, bicameral, compuesto por el Senado y la Cámara de Representantes, cuyos miembros son elegidos cada cuatro años. El Poder Judicial está dirigido por tres altas cortes: La Corte Suprema de Justicia, cabeza de la jurisdicción ordinaria⁵⁴; el Consejo de Estado, máximo órgano de la jurisdicción contencioso administrativa⁵⁵; y la Corte Constitucional, guardiana de la integridad y supremacía de la Constitución⁵⁶. Este sistema tripartito ha causado algunos roces entre los tres tribunales⁵⁷.

⁵³ La reelección presidencial fue introducida por el Acto Legislativo N° 2 de 27 de diciembre de 2004. Esta norma modificó los artículos 127, 152, 197 y 204 de la Constitución, que originariamente prohibía la reelección. Se trató de una reforma polémica, que sólo fue aceptada por el parlamento colombiano tras varios intentos, por parte de un grupo de congresistas afectos al presidente Uribe.

⁵⁴ Artículo 234 de la Constitución Política de Colombia.

⁵⁵ Artículo 236 de la Constitución Política de Colombia.

⁵⁶ Artículo 241 de la Constitución Política de Colombia.

⁵⁷ La revisión de los fallos de la Corte Suprema y el Consejo de Estado por parte de la Corte Constitucional, a través de la acción de tutela, ha introducido una tensión permanente en las relaciones entre las tres Altas Cortes. Al respecto ver BOTERO Catalina

3. LAS PARTES CONTENDIENTES

El Ministerio de Defensa, como máximo organismo del sector, es responsable de la formulación, diseño, desarrollo y ejecución de las políticas de seguridad y defensa nacionales, así como del empleo legítimo de la fuerza para mantener la soberanía e independencia nacional, la integridad territorial y el ordenamiento constitucional⁵⁸. Para ello cuenta bajo su autoridad con la llamada *Fuerza Pública*, compuesta por las *Fuerzas Militares* y la *Policía Nacional*.

A través del *Comando General* se lleva a cabo el planeamiento y dirección estratégica de las Fuerzas Militares, compuestas por el *Ejército Nacional*, la *Armada Nacional*, la *Fuerza Aérea* y la *Agrupación de Fuerzas Especiales Antiterroristas Urbanas*, siendo esta última la unidad encargada de gestionar las situaciones de crisis en el interior de las ciudades, incluyendo asaltos, secuestros y atentados. En cuanto al Ejército Nacional es destacable –además del despliegue territorial con seis Divisiones– la *Fuerza de Despliegue Rápido*, especializada en operaciones contraguerrillas, la *Brigada Especial contra el Narcotráfico* y el *Comando de Operaciones Especiales del Ejército*, que lleva a cabo operaciones de reconocimiento especial, acción directa y asalto aéreo contra los grupos armados ilegales. Por su parte, la Armada Nacional no sólo está involucrada en dos espacios marítimos, con las respectivas *Fuerza Naval del Caribe* y *Fuerza Naval del Pacífico*, sino que también interviene en el conflicto interno a través de la *Brigada Fluvial*⁵⁹, encargada de consolidar el control en los principales ríos del país que, habitualmente, son utilizados como vías de comunicación tanto por narcotraficantes como por organizaciones guerrilleras. Finalmente, la Fuerza Aérea mantiene el dominio del espacio aéreo colombiano, ya sea en apoyo de otras operaciones militares específicas o como parte de las suyas.

En total, las Fuerzas Armadas Colombianas disponen de unos 200.000 efectivos de personal, de los cuales 74.700 son procedentes de reclu-

“Amparo contra sentencia judiciales y enfrentamiento entre las Cortes”, artículo publicado en el N° 6 de la revista electrónica *Foro Constitucional Iberoamericano* <http://www.uc3m.es/fci>.

⁵⁸ Ministerio de Defensa Nacional de Colombia. Documento: *Misión, Visión y Estructura*. Disponible en www.mindefensa.gov.co.

⁵⁹ La flexibilidad en cuanto a la organización de los Batallones que integran esta Brigada, los hace aptos para operar ya sea bajo mando de la Armada o bajo mando del Ejército Nacional, consiguiendo la integración de capacidades necesaria.

3. LAS PARTES CONTENDIENTES

tamiento y realizan un servicio militar de 12 a 24 meses⁶⁰. Por otro lado, el gasto en defensa supone el 2,4 por ciento del producto interior bruto, unos 7.200 millones de dólares, que aunque sensiblemente inferior al 3,8% del año 2001, sigue siendo el mayor del grupo de países andinos⁶¹.

La otra gran rama de la Fuerza Pública la constituye la *Policía Nacional*, con sus 121.000 efectivos organizados en las direcciones de *Policía Judicial*, *Antinarcóticos*, *Antisecuestro y Extorsión*, *Inteligencia* y *Servicios Especializados*. Entre sus prioridades, expuestas en el llamado Plan Estratégico 2003-2006, figuran entre otras las de garantizar la cobertura policial para el país, mejorar la oportunidad y calidad del servicio y asegurar la transparencia y efectividad en la gestión de los recursos asignados.

3.2. Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC)

Los orígenes de las FARC se remontan al año 1966, cuando elementos procedentes del partido comunista colombiano y de otros sectores de la población, se organizan militarmente en busca de la insurrección popular, todo ello bajo un discurso de tipo marxista-leninista, aunque bien es cierto que no ortodoxo, y a través de la creación de enclaves armados (“*focos*”), que habrían de servir como embriones del proceso revolucionario. Este predominio de la acción militar sobre la ideología, con su consiguiente flexibilización, se considera uno de los factores que han facilitado la supervivencia de esta organización hasta nuestros días.

Actualmente, las FARC son el principal grupo insurgente que opera en Colombia, tanto por el número de sus efectivos como por su presencia en el territorio. Las estimaciones en cuanto al primero arrojan una cifra próxima a los 18.000, incluidos combatientes y simpatizantes, y están presentes en la práctica totalidad del país, aunque de forma muy desigual. Esta cifra, al menos como se proclama por parte de sus líderes, podría crecer varios miles más en los próximos años, sobre todo debido al reclutamiento de población civil –incluidos menores– en las áreas que tradicionalmente han estado controladas por este grupo.

⁶⁰ International Institute for Strategic Studies. *The Military Balance 2003 – 2004*. Oxford University Press. London (UK) 2003.

⁶¹ AKAL. *El estado del mundo 2004*.

3. LAS PARTES CONTENDIENTES

Las FARC tienen una organización fundamentalmente territorial. La unidad que opera en una determinada área geográfica es el llamado “*bloque*” que, a su vez, está integrado por varios “*frentes*” guerrilleros. Se estima que pueden existir alrededor de setenta frentes activos, que se complementan con columnas móviles y con milicias urbanas⁶². Estos frentes encuadran alrededor de un centenar de efectivos y operan en cerca de quinientos municipios del país. Subordinados a ellos, otras unidades son la *columna*, la *compañía*, la *guerrilla*, la *escuadra* y, finalmente, la *unidad táctica de combate*, que integra de tres a seis combatientes⁶³.

El órgano superior de las FARC es la *Conferencia Nacional Guerrillera*, en la que participan los delegados de los bloques que son elegidos en las correspondientes asambleas. También están incluidos en esta Conferencia los principales órganos permanentes: el Estado Mayor Central y el Secretariado. Este último es el auténtico poder ejecutivo dentro de la organización y está formado por siete conocidos miembros: Pedro Antonio Marín (*alias* Manuel Marulanda Vélez o “Tirofijo”), Alfonso Cano, Raúl Reyes, Timoleón Jiménez, Iván Márquez, Jorge Briceño (“Mono Jojoy”) y Efraín Guzmán⁶⁴.

Las FARC disponen de armamento ligero, especialmente fusiles automáticos, procedente tanto de compra como de capturas al ejército colombiano, así como de morteros y granadas de fabricación propia. Se cree que el armamento convencional es procedente, en buena parte, tanto de países centroamericanos como del este de Europa. No obstante, tan importante como el armamento es el sistema de mando y control, basado en telecomunicaciones y medios informáticos, que permite coordinar operaciones complejas y, al mismo tiempo, ofrecer una amplia cobertura informativa y propagandística.

Durante la Guerra Fría, la principal fuente de financiación de las FARC procedía del bloque soviético. En la actualidad, ha sido sustituida por ingresos procedentes del secuestro, la extorsión, la recaudación de impuestos en determinadas áreas y la implicación en los negocios del narcotráfico⁶⁵. Aunque esta última fuente es negada por la propia organización,

⁶² Son la llamadas “Milicias Bolivarianas”.

⁶³ Fuente: *Medios para la paz*. Disponible en www.mediosparalapaz.org.

⁶⁴ Fuente: www.farcep.org.

⁶⁵ The center for international policy. *Colombian program*. Disponible en www.ciponline.org.

3. LAS PARTES CONTENDIENTES

algunas estimaciones arrojan una cifra de ingresos anuales situada entre 200 y 400 millones de dólares⁶⁶.

Las acciones más destacables de las FARC durante el pasado año 2003 muestran un creciente recurso al terrorismo. Entre ellas pueden citarse el atentado con coche bomba contra el club El Nogal, donde murieron treinta y seis personas y más de ciento sesenta resultaron heridas, el secuestro y asesinato de varios ciudadanos norteamericanos y colombianos, la explosión de una bomba en Neiva, que causó dieciséis muertos y cuarenta heridos, el ataque con granadas en una zona de restaurantes de Bogotá y otras. Adicionalmente, han continuado los enfrentamientos con el ejército y con los grupos armados ilegales, así como los ataques a la infraestructura y oleoductos del país⁶⁷.

Actualmente, en las FARC predomina la lucha armada y el recurso al terrorismo sobre la ideología política. Careciendo de un programa estructurado, sus principales reivindicaciones se centran en la demanda de justicia social, incluida una reforma agraria, en la necesidad del intervencionismo estatal y en un fuerte sentimiento nacionalista que se apoya en la oposición a la presencia e influencia de potencias extranjeras, especialmente de los Estados Unidos⁶⁸. Para atender a esta vertiente política, en abril de 2000 las FARC hicieron la presentación oficial del llamado *Movimiento Bolivariano por la Nueva Colombia*. Este movimiento había comenzado a gestarse en la octava conferencia guerrillera, en 1993, aunque hasta el momento de su *Manifiesto* no se habían dado las condiciones adecuadas para abandonar la clandestinidad. En definitiva, y acompañado de un discurso de corte populista, pretende constituirse como una plataforma plural y reivindicativa, centrada en el ideal bolivariano y retomando la idea de la unidad latinoamericana⁶⁹.

Esta organización está oficialmente considerada como un grupo terrorista, tanto en los Estados Unidos como en la Unión Europea. Adicionalmente, cada vez son más las organizaciones no gubernamentales que

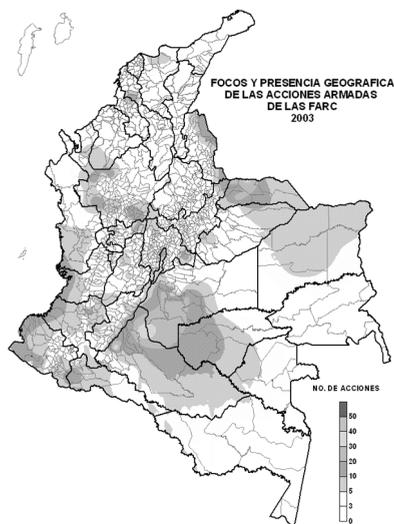
⁶⁶ No obstante, esto ya es un dato antiguo. Terrorism: Q&A. *FARC, ELN, AUC. Colombia rebels*. Disponible en www.terrorismanswers.org.

⁶⁷ Embajada de los EEUU en Bogotá. *Tendencias del terrorismo mundial en 2003*. Disponible en <http://usembassy.state.gov/bogota/wwwsft13.shtml>.

⁶⁸ Ver el capítulo “*Estrategias*”.

⁶⁹ ALAI. América Latina en Movimiento. *Movimiento bolivariano por la nueva Colombia*. Disponible en <http://alainet.org>.

3. LAS PARTES CONTENDIENTES



Acciones armadas de las FARC en 2003.

Fuente: Departamento Administrativo de seguridad.

*Procesado: Observatorio del Programa Presidencial de DDHH y DIH,
Vicepresidencia de la República*

acusan a algunos de sus miembros de llevar a cabo acciones contrarias a los derechos humanos y crímenes contra la población civil.

3.3. El Ejército de Liberación Nacional (ELN)

El ELN es una organización guerrillera fundada en 1964 por un grupo de estudiantes e intelectuales que, influidos notablemente por la revolución cubana, intentaron implantar el modelo de rebelión rural en la región del Magdalena Medio. El grupo creció durante los primeros años gracias al apoyo de campesinos sin tierras, sindicatos petroleros y colonos -que tradicionalmente rivalizaban con los grandes latifundistas- así como estudiantes e incluso sacerdotes⁷⁰.

⁷⁰ El español Manuel Pérez, “*El cura Pérez*”, fue el líder del grupo desde 1970 hasta su muerte, por causas naturales, en 1998.

3. LAS PARTES CONTENDIENTES

En la actualidad, el ELN cuenta con alrededor de 4.000 combatientes⁷¹ y opera principalmente en el noroeste de Colombia. Su máxima autoridad es un Congreso, formado por los jefes de los frentes y por los jefes políticos y militares, al que se le subordinan los órganos permanentes de la organización, encabezados por la Dirección Nacional y por el *Comando Central*⁷². Este último está compuesto por cinco miembros: Nicolás Rodríguez “Gabino”, responsable político y máximo líder de la organización; “Antonio García”, responsable militar y al mismo tiempo jefe del Comando Central y del Estado Mayor Nacional; “Pablo Beltrán”, “Ramiro Vargas” y “Oscar Santos”. Por debajo de este Comando Central se encuentran los *Frentes de Guerra* y las llamadas *Áreas Estratégicas*, zonas de gran importancia económica o demográfica, donde se establecen *frentes rurales, urbanos* e incluso *internacionales*.

Las principales fuentes de ingresos del ELN proceden de los rescates exigidos por secuestros así como de la extorsión a compañías industriales, especialmente petroleras. De este modo son frecuentes las voladuras de oleoductos y de otras infraestructuras, con objeto de exigir pagos a las empresas vinculadas a este sector⁷³. Por otro lado y a diferencia de otros grupos armados ilegales, el ELN no está vinculado al menos de forma importante en actividades de narcotráfico.

Este último aspecto es, en opinión de algunos analistas⁷⁴, una ventaja para el gobierno a la hora de conducir las posibles futuras negociaciones de paz con el ELN⁷⁵. En efecto, en mayo de 2004 el presidente Uribe reiteró su oferta de iniciar conversaciones con este grupo, siempre y cuando cesa-

⁷¹ Esta cifra varía de acuerdo con las fuentes consultadas entre 3500 y 7000. Además, los avances paramilitares han causado un importante debilitamiento de esta organización, tanto en lo que respecta a sus efectivos como a las áreas de influencia.

⁷² Fuente: *Medios para la paz*. Disponible en www.mediosparalapaz.org.

⁷³ Según el Ministerio de Defensa, los ingresos obtenidos por el ELN de las compañías que construyeron el oleoducto Caño Limón-Coveñas, de 780 kms., alcanzaban los 50 millones de dólares.

⁷⁴ ICG Latinamerica report, n° 8 *Demobilising the paramilitaries in Colombia: an achievable goal?*. Agosto 2004. Disponible en www.crisisweb.org.

⁷⁵ El ELN estuvo envuelto en unas breves conversaciones de paz entre 1991 y 1992, junto con las FARC. Posteriormente, en 1998, sus líderes buscaron reanudar estas conversaciones (Procesos de Viana y de Maguncia). Desde entonces han existido intentos esporádicos de establecer encuentros y agendas de negociación, incluyendo zonas desmilitarizadas al estilo de la que se estableció con las FARC. Posteriormente, en 2002, el ELN expresó su negativa a seguir negociando con el gobierno.

3. LAS PARTES CONTENDIENTES

ra en las hostilidades y contando para ello con la mediación del presidente mejicano, Vicente Fox. Al poco tiempo, el Comando Central del ELN anunció su disposición a entablar contactos directos con la administración mejicana.

En el momento de redactar este trabajo, la negociación se encuentra a punto de fracasar tras el anuncio del Gobierno del Presidente Vicente Fox de dar por terminada su labor de mediación, ante el comunicado hecho



*Acciones armadas del ELN durante 200.3 Fuente: Departamento Administrativo de Seguridad Nacional
Procesado: Observatorio del Programa Presidencial de DDHH y DIH, Vicepresidencia de la República*

público por el Comando Central del ELN en el que se critica su postura ante Cuba y se cuestiona su respeto a los principios democráticos⁷⁶. En todo caso las conversaciones habían llegado a un punto en el que resultaba difícil avanzar puesto que las posturas del gobierno colombiano y el grupo

⁷⁶ “México renunció a la facilitación en el diálogo con el ELN”. Noticia publicada por el diario colombiano El Tiempo, abril 19 de 2005. Disponible en la página web <http://eltiempo.terra.com.co>.

3. LAS PARTES CONTENDIENTES

guerrillero difieren en aspectos importantes. Por un lado, el gobierno exige un incondicional alto el fuego para entablar conversaciones. Sin embargo el ELN exige un alto el fuego bilateral, al tiempo que profundas modificaciones a las políticas gubernamentales. En resumen, busca una supuesta “solución política” al conflicto, que incluiría la liberación de los presos – también los de las FARC– y garantías de seguridad en cuanto a los miembros de la organización una vez desmovilizados⁷⁷. No obstante, recientes acciones llevadas a cabo por este grupo muestran posibles divisiones internas, quizá relacionadas con el desigual retroceso militar del ELN en sus frentes. Así, los ataques del ejército sumados a los ataques de los paramilitares en el norte del país han causado serias derrotas y, por consiguiente, la predisposición a negociar es mayor que en los frentes desplegados en Arauca y Norte de Santander, tradicional área de operaciones del llamado ELN “petrolero”, donde puede haber fuertes reticencias a este proceso⁷⁸.

3.4. Otros grupos insurgentes

Además de los anteriores, todavía permanecen en activo otros pequeños grupos guerrilleros dispersos por el país, ya sean restos de antiguas formaciones o escisiones de los actuales. Destacan entre ellos el *Ejército Popular de Liberación* (EPL), organización creada en 1967 como brazo armado del Partido Comunista y cuyos restos actuales encuadran a unos doscientos guerrilleros distribuidos en seis frentes; el *Ejército Revolucionario Guevarista* (ERG), disidente del ELN a comienzos de los años noventa y que integra a unos cien combatientes; el *Ejército Revolucionario del Pueblo* (ERP), también surgido como escisión del ELN en 1988 y formado por unos ciento cincuenta efectivos y, finalmente, el grupo llamado *Jaime Beteman Cayon*, constituido por restos del antiguo movimiento M-19

⁷⁷ Estas pretensiones se recogen en el documento “El acuerdo humanitario y los caminos de la paz”, elaborado desde el Comando Central del ELN. Las garantías de seguridad intentan que no se repita la situación creada tras las desmovilizaciones de grupos insurgentes en las décadas de los años 80 y 90, cuando miles de ex guerrilleros fueron asesinados posteriormente.

⁷⁸ Centro internacional de información e investigación para la paz. Naciones Unidas – Universidad para la paz. *¿Qué tan fuertes están las FARC? - ¿Qué tan débil está el ELN?*. Disponible en Sistema de Información de la Defensa Nacional: www.mindefensa.gov.co.

3. LAS PARTES CONTENDIENTES

que perduran en la actualidad una vez desmovilizado éste a principios de la década de los noventa.

3.5. Los grupos de autodefensa

También conocidos como *paramilitares* o como *autodefensas ilegales*, estos grupos han llegado a convertirse en el tercero de los actores no estatales dentro del conflicto, por detrás de la guerrilla y los narcotraficantes, llegando también a reemplazar la autoridad política y reclamando el derecho a controlar parte del territorio nacional colombiano. Actualmente, una buena parte de las actividades de estos grupos se coordinan desde la organización llamada *Autodefensas Unidas de Colombia* (AUC)⁷⁹, aunque no es la única que opera en el país.

El origen de estos grupos es diverso y ha de encuadrarse dentro del problema global de la ausencia del Estado en determinadas zonas del país. Esta situación propició, ante la amenaza guerrillera, la aparición de personal armado en funciones de seguridad privada y al servicio de intereses particulares. Bajo esta coyuntura y especialmente a partir de la década de los años ochenta, proliferaron enormemente una serie de grupos orientados a la defensa de propiedades privadas, al servicio de los propios narcotraficantes o incluso a la colaboración con el ejército⁸⁰.

No obstante y con anterioridad a esta época de apogeo, ya existían grupos de civiles armados, incluso con respaldo legal, que contribuían a la protección de los municipios y comunidades. Posteriormente, la aparición de los grandes carteles del narcotráfico supuso una gran demanda de personal armado necesaria para proporcionar seguridad a sus redes. Y adicionalmente, la ingente disponibilidad de dinero y recursos asociados al propio narcotráfico, propiciaron la proliferación de estos grupos durante la mencionada época. Este periodo de permisividad legal se mantuvo hasta 1989, año en el que se revocó la legislación que permitía las actividades de estos grupos, se condenaba sus actividades y se imponía las penas correspondientes tanto a autores como a promotores. La razón de todo ello era

⁷⁹ Ver el capítulo “*Estrategias*”.

⁸⁰ Un estudio extenso y pormenorizado sobre el fenómeno del paramilitarismo en Colombia puede encontrarse en el trabajo de Fidel Gómez Rosa titulado “*Los grupos paramilitares en Colombia*” y publicado en el Boletín Informativo del CESEDEN n° 279.

3. LAS PARTES CONTENDIENTES

que la mayoría de las víctimas provocadas por los paramilitares no eran guerrilleros, sino población civil en muchos casos sin relación alguna con ellos.

En el momento actual, los grupos paramilitares relacionados con las AUC cuentan con alrededor de trece mil combatientes⁸¹, lo que supone un fuerte crecimiento con respecto a las cifras de años anteriores⁸², al tiempo que cuentan también con el apoyo de importantes sectores de la población, especialmente los más amenazados por la guerrilla. Disponen de considerable armamento y material de uso militar, incluyendo armas automáticas, vehículos todo terreno, equipos de telecomunicaciones e incluso helicópteros. En cuanto a su estructura interna de las AUC, se pueden distinguir una rama política y una rama militar. Por encima de ambas, la dirección está integrada por representantes de los distintos grupos paramilitares integrados en esta organización, que en la actualidad está liderada por Salvatore Mancuso⁸³.

Con respecto a las fuentes de financiación y a pesar de estar formalmente prohibido por los propios estatutos de las AUC, las autoridades colombianas estiman que el setenta por cien de los recursos llegaron a proceder, en su momento de la preservación de los cultivos de coca y de la protección a los laboratorios⁸⁴. El resto procede de aportaciones de particulares, de organizaciones civiles e incluso de la “*confiscación de activos al enemigo*”⁸⁵. No obstante, en los últimos años se observa un creciente interés por parte de la dirección de las AUC en que los grupos regionales (llamados “*bloques*”) abandonen sus relaciones con el narcotráfico, lo que ha provocado algunas divergencias e incluso fisuras dentro de la organización.

⁸¹ Cifras facilitadas por el Ministerio de Defensa de Colombia en julio de 2003. No obstante, e incluyendo al resto de pequeños grupos sin estructura esparcidos por el país, el número puede llegar hasta 35.000, tal y como publica el *International Institute for Strategic Studies* de Londres en su *Strategic Survey* 2003/2004.

⁸² De hecho, sus efectivos se han multiplicado por diez en la última década.

⁸³ Las AUC, fundadas en 1997, son realmente una federación de grupos de autodefensas regionales. Entre estos grupos destacan las llamadas “*Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá*” (ACUU), cuyo líder es, a su vez, el propio Carlos Castaño.

⁸⁴ Datos procedentes de *Informe Anual de Derechos humanos del año 2000*. Ministerio de Defensa Nacional de Colombia.

⁸⁵ Estatuto de constitución y régimen disciplinario de las AUC. www.colombialibre.org.

3. LAS PARTES CONTENDIENTES

Los grupos paramilitares han sido acusados de numerosos crímenes contra la población civil, incluidos asesinatos, masacres⁸⁶, limpieza étnica y extorsiones. Entre sus víctimas, además de miembros de la guerrilla, han figurado activistas de derechos humanos, miembros de movimientos sociales, líderes de partidos y movimientos de izquierdas, así como población civil que vivía en territorios ocupados por la guerrilla. En muchos casos y por parte de determinadas facciones, se ha recurrido al terror tanto para disuadir de posibles apoyos a los grupos guerrilleros como para incrementar el control sobre el territorio⁸⁷. Por estos motivos, y como dato significativo, las AUC fueron incluidas en la lista de organizaciones terroristas extranjeras que elaboran tanto el gobierno de los EEUU como las instituciones de la Unión Europea⁸⁸.

No obstante desde la actual dirección de las AUC existe, al parecer, un intento de aproximación al cumplimiento de lo estipulado en la legislación internacional humanitaria, especialmente desde la búsqueda de las negociaciones de paz con el gobierno en el año 2002. En relación a ello, y cumpliendo con las condiciones previas que en su momento estableció el gobierno del presidente Uribe, las AUC anunciaron de forma unilateral un alto el fuego⁸⁹ al mismo tiempo que su entonces líder, el desaparecido Carlos Castaño⁹⁰, condenó públicamente el tráfico de drogas e instó a

⁸⁶ En este contexto, normalmente se llama “masacre” a un asesinato colectivo de al menos cuatro personas. Concretamente, los datos proporcionados por el Ministerio de Defensa contemplan, entre los años 1997 a 2000, un número creciente de masacres cometidas por los grupos paramilitares que alcanza la cifra de 166 y con 1142 víctimas.

⁸⁷ En concreto, la ONU responsabiliza a los paramilitares de haber cometido el 80 por ciento de los “crímenes contra la humanidad” llevados a cabo en el marco de la guerra de Colombia. Al mismo tiempo, tanto esta organización como la Comisión Interamericana de derechos humanos y algunas ONG,s. denuncian que muchas de estas acciones fueron cometidas en su momento con la tolerancia de las fuerzas de seguridad. (*Fuente:* IPS)

⁸⁸ U.S. Department of State. Septiembre de 2001. Por otro lado, la UE declaró a las AUC como organización terrorista en mayo de 2003.

⁸⁹ A pesar de esta declaración de alto el fuego, algunas organizaciones de derechos humanos afirman que los paramilitares son responsables del setenta por ciento de las masacres y del ochenta por ciento de los asesinatos políticos, más de 3000, cometidos desde entonces. (*Fuente:* IPS)

⁹⁰ Carlos Castaño desapareció el 16 de abril de 2004 tras un tiroteo en Urabá, región al norte del país y totalmente militarizada y *paramilitarizada*. El entonces líder de las AUC, al que se le supone muerto, estaba siendo objeto de proceso de extradición a los EEUU, de donde había sido reclamado por delitos de narcotráfico.

3. LAS PARTES CONTENDIENTES

determinados grupos paramilitares a romper los correspondientes vínculos con los narcotraficantes⁹¹.

En el momento actual, las negociaciones de paz con las AUC son un hecho, aunque no exento de polémica. La firma de los “*Acuerdos de Santa Fé de Ralito para contribuir a la paz en Colombia*” (“*Ralito I*”, julio de 2003), por representantes del gobierno, de la Iglesia y de las AUC, estipulan la completa desmovilización de esta organización para diciembre de 2005⁹². Posteriormente, en Mayo de 2004 y durante el proceso conocido como *Ralito II*, se acordó fijar la llamada *Zona de Ubicación* para albergar la concentración de cuatrocientos paramilitares y, al mismo tiempo, constituirse en escenario para nuevas rondas de conversaciones sobre desarme, desmovilización y reintegración de estos grupos⁹³. Este proceso está siendo verificado por la *Misión para apoyar el proceso de paz en Colombia*, destacada por la Organización de Estados Americanos (OEA) y encabezada por el argentino Sergio Caramagna.

Mientras tanto, queda la preocupación de muchos ciudadanos y organizaciones por ver como se desarrolla el proceso, dado que puede constituirse como un precedente que abra paso a la impunidad para delitos de narcotráfico y delincuencia común. En el ámbito interno, esta preocupación se ha incrementado notablemente desde la intervención de Salvatore Mancuso y otros líderes de las AUC en el Congreso colombiano en julio de 2004, intervención permitida por las autoridades, donde rechazaron la posibilidad de penas de prisión y se planteó un escenario de participación futura de la organización dentro de la vida política colombiana⁹⁴. Por otro lado, en el ámbito internacional, este escepticismo se manifiesta en la falta de presencia de la

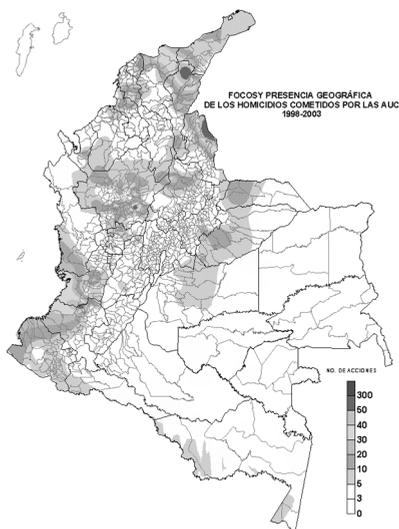
⁹² El 25 de Noviembre de 2003 entregaron las armas 855 paramilitares pertenecientes al Bloque Cacique Nutibara, uno de los grupos más vinculados al narcotráfico y que operaban en el área de Medellín. (*Fuente: Diario “El País”, 26-11-2003*)

⁹³ Esta zona tiene unos 370 kilómetros cuadrados y está situada en el departamento de Córdoba, al norte del país. Dentro de ella, los paramilitares pueden conservar armamento y equipos de comunicaciones y quedan suspendidas las órdenes de arresto emitidas por la justicia colombiana.

⁹⁴ Concretamente, propuso retener el rol contrainsurgente después de la desmovilización, a través de conservar el control de vastas extensiones de terreno. (*Fuente: ICG*)

3. LAS PARTES CONTENDIENTES

comunidad internacional en las negociaciones⁹⁵, si bien a ello también ha contribuido la escasa transparencia con la que se han llevado a cabo.



*Homicidios perpetrados por AUC, 1998-2003. Fuente: Departamento Administrativo de Seguridad
Procesado: Observatorio del Programa Presidencial de DDHH y DIH, Vicepresidencia de la República*

⁹⁵La embajada de los Estados Unidos envió a su agregado militar al acto de inauguración de las conversaciones, lo que implica un respaldo al proceso, a pesar de que los principales líderes de la organización están solicitados para extradición por su implicación en delitos de narcotráfico.

4. ESTRATEGIAS

4.1. De la Política de Defensa y Seguridad Democrática a la estrategia militar

Antes de comenzar a analizar el entramado de políticas y estrategias del gobierno colombiano, es necesario destacar una característica novedosa que intenta paliar muchos años de esfuerzos aislados y de fracasos. En este sentido, la estrategia del actual gobierno colombiano de cara al conflicto interno es de carácter global, puesto que implica a la mayor parte de los departamentos ministeriales, al mismo tiempo que intenta ser un mandato coherente desde la propia presidencia de la República hasta el último de los mecanismos de ejecución.

La *Política de Defensa y Seguridad Democrática*⁹⁶ constituye el documento marco de donde parten las líneas básicas que implicarán no sólo a las fuerzas militares sino al resto de las instituciones. Se trata de una política de Estado a largo plazo⁹⁷, que entiende la seguridad como “(...) *el bien común por excelencia de toda sociedad*”. Independientemente de sus contenidos, que se analizarán posteriormente, es destacable el carácter diáfano y estructurado, casi académico, de su formulación. De hecho, el encadenamiento de políticas, objetivos y estrategias particulares recorre todos los niveles de decisión hasta llegar a los órganos de ejecución, reflejándose en los correspondientes documentos y planes.

⁹⁶ Documento: *Política de Defensa y Seguridad Democrática*. Presidencia de la República – Ministerio de Defensa Nacional. República de Colombia, 2003. Disponible en www.mindefensa.gov.co.

⁹⁷ Concretamente, pretende abarcar desde 2002 hasta el horizonte de 2012.

4. ESTRATEGIAS

El objetivo general de la Política de Defensa y Seguridad Democrática, tal y como se refleja en el correspondiente documento, es “(...) reforzar y garantizar el Estado de Derecho en todo el territorio, mediante el fortalecimiento de la autoridad democrática. (...)”⁹⁸, entendiéndose por ello la libertad de acción institucional, el imperio de la ley y la participación ciudadana. El concepto de *seguridad y autoridad democrática* se contraponen al antiguo concepto de *seguridad nacional*, utilizado en otras épocas para reflejar situaciones especiales en cuanto al ejercicio de la autoridad en determinadas áreas del país.

Para alcanzar el anterior objetivo general se establece un mecanismo de financiación, se establece un procedimiento de control por indicadores y se desarrolla el equivalente a una auténtica estrategia de seguridad, la cual incluye un estudio de riesgos y amenazas, una definición de objetivos estratégicos y varias líneas de acción convergentes para alcanzarlos. Al mismo tiempo, se establece el grado de implicación y responsabilidades de cada uno de los ministerios, departamentos, programas y otros organismos del Estado. En definitiva, se estima que el objetivo general se alcanzará si se cumple con los objetivos estratégicos marcados, lo que a su vez implica contrarrestar las amenazas definidas.

Las principales amenazas a la seguridad están encabezadas por el terrorismo y el narcotráfico. En cuanto al primero, queda encuadrado como “(...) el principal método que usan las organizaciones armadas ilegales para desestabilizar la democracia colombiana”. Y con respecto al narcotráfico, es destacable la atribución expresa al consumo como el motor del negocio, aspecto recurrente dentro de la política exterior colombiana desde hace tiempo, que busca concienciar e implicar a los países consumidores en la solución de este problema⁹⁹. Conjugando ambos aspectos, la dinámica del paradigma colombiano del *narcoterrorismo* se pone de manifiesto en el reconocimiento explícito que la principal amenaza para la población es “(...) la lucha de las organizaciones armadas ilegales por el control de los cultivos y la comercialización de la droga”¹⁰⁰.

⁹⁸ PDSO, párrafo 4.

⁹⁹ Esta corresponsabilidad, como se verá más adelante, se aceptó explícitamente por la administración estadounidense y ha quedado reflejada en la aportación a planes y programas.

¹⁰⁰ PDSO párrafo 96.

4. ESTRATEGIAS

Ante estas amenazas¹⁰¹, los objetivos estratégicos a alcanzar son: la consolidación del control estatal del territorio, la protección de la población, la eliminación del negocio de las drogas ilícitas, el mantenimiento de una capacidad disuasoria y, finalmente, la eficiencia, transparencia y rendición de cuentas. Cada uno de estos objetivos, a su vez, se descompone en otros parciales que concretan determinados aspectos y sirven además como indicadores de control.

Del análisis de los anteriores objetivos se desprende una aparente redundancia entre el primero, la consolidación del control estatal del territorio, y el resto. Efectivamente, cabría suponer que una vez alcanzado dicho control estaría garantizada la protección de la población, la eliminación de cultivos ilegales, etc.... Sin embargo, esta definición de objetivos va encaminada a poner remedio a otra gran categoría de problemas del país, quizá eclipsados por las principales amenazas a la seguridad, pero no por ello menos preocupantes. Se trataría de la delincuencia común, la impunidad y la corrupción, problemas comunes a estados vecinos y que en el caso de Colombia interactúan con los anteriores, dando como resultado un caso único.

A partir de los objetivos estratégicos y de las líneas de acción establecidas en la *Política de Defensa y Seguridad Democrática*, se elaboran los correspondientes planes estratégicos sectoriales. Detrás de todo este esquema, y además de la propia Presidencia de la República, está el Ministerio de Defensa Nacional en su vertiente de coordinador de las actividades de la *Fuerza Pública* –constituida por Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Policía Nacional– con las demás instituciones del Estado. Por otro lado, y ya en su vertiente interna, este Ministerio elabora su propia estrategia, el *Plan Estratégico del sector Defensa*, que es una estrategia de defensa subordinada a la estrategia de seguridad anteriormente descrita.

El *Plan Estratégico del sector Defensa*¹⁰² formula sus propios objetivos sectoriales, que son la contribución a los anteriormente definidos como *estratégicos*, y elabora las estrategias necesarias para alcanzarlos. Con esto se consigue la articulación entre los dos niveles. Ahora bien; un estudio

¹⁰¹ Además de las comentadas, el documento hace referencia al tráfico de armas, secuestro, extorsión y delincuencia común.

¹⁰² Documento: *Ministerio de Defensa Nacional. Misión, Visión y Estructura*. Ministerio de Defensa Nacional. República de Colombia, 2003. Disponible en www.mindefensa.gov.co.

CUADRO I

Articulación del plan estratégico del sector defensa con la política de defensa y seguridad democrática

(Fuente: Documento *Ministerio de Defensa Nacional. Misión, Visión y Estructura*.
Ministerio de Defensa Nacional. República de Colombia, 2003)

POL. DEF. Y SEG. DEMOCRÁTICAS		PLAN ESTRATÉGICO DEL SECTOR DEFENSA
Objetivos estratégicos I. Fortalecer el control estatal en todo el territorio II. Mantener una capacidad disuasiva	Objetivos estratégicos 1. Lograr presencia pública en todo el territorio nacional	Estrategias · Ocupar áreas municipales con Fuerza Pública. · Fortalecer operaciones conjuntas y coordinadas entre la Fuerza Pública. · Asegurar y proteger la infraestructura económica del país. · Asegurar el mantenimiento y modernización del equipo estratégico necesario para garantizar la soberanía nacional y la integridad del territorio. · Definir roles y responsabilidades entre las Fuerzas Militares y la Policía Nacional. · Mantener una capacidad disuasiva en las fronteras. · Fortalecer la Policía de Carreteras. · Aumentar la cobertura y la capacidad de interdicción)
III. Protección de la población	2. Combatir terrorismo y violencia organizada	<ul style="list-style-type: none"> · Promover el intercambio, la coordinación, cooperación y complementariedad de la inteligencia y contrainteligencia. · Consolidar información operativa.. · Fortalecer el programa de desmovilización de grupos al margen de la ley. · Integrar capacidades distintivas de cada fuerza en el planeamiento y ejecución de operaciones. · Garantizar el pleno respeto a los DH y DIH. · Generar condiciones de seguridad para el respaldo de autoridades locales. · Lograr el sometimiento a la justicia de cabecillas de agentes generadores de violencia. · Mejorar la efectividad en la prevención del crimen para garantizar la convivencia ciudadana. · <u>Mejorar capacidad de respuesta mediante el empleo de fuerzas especiales.</u>
3. Eliminar infraestructura económica de OML para debilitar su capacidad delictiva		<ul style="list-style-type: none"> · Erradicar cultivos de coca y amapola.. · Interdicción en las fases de procesamiento, refinación, producción final, transporte y distribución. · Aplicar la política contra el secuestro y la extorsión con énfasis en el fortalecimiento de los Gaulas y de mecanismos de inteligencia. · Fortalecer la cooperación y solidaridad ciudadana contra el secuestro y la extorsión..

4. ESTRATEGIAS

4. ESTRATEGIAS

<p>IV.- Eliminar comercio de drogas ilícitas</p>	<p>4. Adecuar la normativa para enfrentarse con éxito a las amenazas actuales.</p> <p>5. Incrementar cooperación ciudadana, estatal e internacional para fortalecer la seguridad democrática</p>	<ul style="list-style-type: none"> · Fortalecer la Unidad de Información y Análisis Financiero sobre las organizaciones al margen de la ley. · Mejorar la efectividad en la vigilancia y seguridad de los poliductos. · Promover la expedición de la Ley de Defensa y Seguridad Nacional. · Elaborar el Estatuto Antiterrorista. · Modificar la Constitución Nacional. · Reglamentar el uso y empleo de armas. · Reformar el servicio militar. · Coordinar la aplicación de la política integral de seguridad, articulando las actividades de la Fuerza Pública con las demás instituciones del Estado. · Fortalecer y ejecutar acciones coordinadas del Estado a través de estructuras de apoyo interinstitucionales, con especial énfasis en las zonas de rehabilitación y consolidación. · Mejorar canales de comunicación interinstitucional. · Fortalecer la capacidad técnica de la Policía Judicial. · Crear comités regionales de seguridad. · Participar activamente en foros internacionales y encuentros binacionales. · Buscar el apoyo de ONG 's. · Unificar y coordinar los mensajes del Sector Defensa
<p>V. Transparencia y rendición de cuentas</p>	<p>6. Optimizar la gestión de resultados del sector defensa</p> <p>7. Mantener un régimen especial de seguridad social y bienestar para la fuerza pública</p>	<ul style="list-style-type: none"> · Administrar óptimamente los recursos y desarrollar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. · Aumentar el pie de fuerza operativo mediante el incremento y redistribución del recurso humano. · Flexibilizar la organización administrativa – operativa de la estructura de la Fuerza Pública. · Participar en el seguimiento a la inversión pública del sector, con herramientas de participación ciudadana. · Incluir al soldado profesional en sistema pensional FPPP. · Ampliar la cobertura de los planes vivienda fiscal. · Aumentar la cobertura de Salud y POS. · Incluir ARP. · Aumentar cobertura en capacitación y educación. · Unificar norma prestacional para soldados e infantes de Marina. · Ajustar el estatuto de carrera para oficiales y suboficiales.

4. ESTRATEGIAS

superficial de estos objetivos sectoriales revela una participación escasa del propio nivel ministerial; prácticamente se limitaría a asignación, coordinación y control de actividades. Es decir; existe poco margen para que el ministerio, por sí mismo, lleve a cabo otras tareas relevantes distintas a las mencionadas coordinación y control. Y es que existe otro objetivo, quizá no tan explícito, pero que se constituye en prioritario y necesario para completar el diseño. Está reflejado en el apartado denominado *Visión*, que sería la expresión de una situación final esperada, y textualmente dice: “(...) *Esto ha sido posible gracias a una Fuerza Pública profesional, eficaz, transparente, disuasiva y respetuosa de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, que obra de acuerdo con principios y valores.*” Quizá este logro sea más importante para alcanzar el objetivo final que la propia definición de objetivos intermedios en este nivel y que se exponen en el Cuadro 1.

Entrando ya en los detalles de ejecución, de los objetivos estratégicos anteriormente mencionados *fortalecer el control estatal en todo el territorio y proteger a la población*, se deduce que su consecución pasa por la implantación de la Fuerza Pública en la totalidad del territorio. Esto implica dos consecuencias inmediatas: la primera de ellas es la necesidad de derrotar a los grupos armados ilegales, especialmente a la guerrilla de las FARC, mientras que la segunda sería alcanzar un mayor volumen de efectivos policiales que permita el posterior control del territorio conquistado. Puede parecer que el protagonismo en la primera de ellas correspondería al ejército, pero realmente se trata de una convergencia de esfuerzos que implica a todos los niveles de la estrategia.

Para analizar esto último puede partirse de uno de los objetivos del Comando General de las Fuerzas Militares: “*Doblegar la voluntad de lucha de los grupos terroristas a través de éxitos operacionales contundentes (...)*”¹⁰³. En efecto, de aquí se desprende que la vía escogida para derrotar a los grupos armados ilegales no es su destrucción directa por medios militares, sino que se busca la renuncia a sus objetivos y el abandono de las armas. Por tanto, aunque la contribución militar a este objetivo es decisiva, existen otras líneas de acción convergentes¹⁰⁴. En este sentido se

¹⁰³ Ver www.cgfm.mil.co.

¹⁰⁴ Aquí tendrían cabida los programas concretos y novedosos de la Política de Seguridad, como la *Red de informantes y cooperantes*, las *Zonas de rehabilitación*, los *Lunes de recompensa*, los *Soldados campesinos* y el programa de *Reincorporación a la vida civil*.

4. ESTRATEGIAS

trataría de aislar a los grupos insurgentes, de fomentar su división interna, de dotarse de capacidades militares que permitan los mencionados éxitos operacionales y, finalmente, de dejar una puerta abierta a la negociación. Con esto último se evitaría un callejón sin salida que propiciara la aparición de una voluntad de *luchar hasta el fin*.

El aislamiento de los grupos armados ilegales ha de contemplarse en un sentido amplio. No sólo se trata del aislamiento físico en el terreno, a través de la interdicción de las redes de comunicación y de los itinerarios logísticos, sino que es necesario impedir la colaboración de la población civil, la financiación de las actividades, las alianzas con otros grupos semejantes y los apoyos exteriores. Además de algunas medidas dirigidas a la erradicación directa de cultivos ilícitos y cobertura de fronteras, elementos decisivos para cortar fuentes y procedimientos de financiación, se observa un gran esfuerzo dirigido hacia un objetivo a más largo plazo, que sería el de incrementar la legitimidad del gobierno y, al mismo tiempo, minar la de los mencionados grupos. De cara a la población civil, el compromiso de la Fuerza Pública con el respeto a los derechos humanos, el rechazo a las áreas de despeje controladas por la guerrilla y otras medidas todavía por implementar¹⁰⁵, son acciones que poseen un componente en esta dirección. Por otro lado, y de cara al exterior, las campañas gubernamentales dirigidas a buscar la corresponsabilidad de los países consumidores de narcóticos, al tiempo que la insistencia en la relación particular colombiana entre insurgencia, terrorismo y narcotráfico, ha causado una pérdida de legitimidad de los grupos armados ilegales que se ha manifestado en hechos como la autorización para que los fondos estadounidenses contra el narcotráfico pudieran emplearse en la lucha contrainsurgente¹⁰⁶, en la catalogación de estas organizaciones como *grupos terroristas* o en la propia denuncia de sus actividades ilegales por parte de determinadas organizaciones humanitarias.

Paralelamente, y desde hace algún tiempo, se ha podido asistir a un importante incremento de las capacidades militares. En enero de 2003, la

¹⁰⁵ Desde algunos sectores se ha criticado que las medidas tomadas por el gobierno colombiano dejan de lado las ayudas al desarrollo de las regiones más desfavorecidas y, por tanto, se corre el riesgo de un rebrote de focos insurgentes por permanecer las situaciones estructurales que los favorecen.

¹⁰⁶ En agosto de 2002, el Congreso estadounidense aprobó que los helicópteros inicialmente cedidos para la lucha antinarcóticos, pudieran emplearse por el ejército colombiano en operaciones contra los grupos insurgentes.

4. ESTRATEGIAS

entonces ministra de Defensa anunció la implementación del llamado *Plan de Choque* del gobierno para hacer frente al recrudecimiento del conflicto armado. Este plan incluye un aumento del número total de efectivos tanto militares como policiales, la mejora de los medios de combate, el fortalecimiento de los organismos de inteligencia, la lucha contra el secuestro y el plan de desmovilización¹⁰⁷. En concreto, se espera que para el año 2006 se haya incrementado el Ejército Nacional en 36.000 nuevos soldados y se hayan creado nuevas unidades especialmente diseñadas para la cobertura del territorio.

Pero entre tanto también se ha intensificado la búsqueda de éxitos operacionales. A principios de 2004 se inició el llamado *Plan Patriota*, una ambiciosa ofensiva militar encaminada a desalojar a la guerrilla de las FARC de sus tradicionales áreas de actividad en las selvas del sur del país¹⁰⁸. El principal escenario son los departamentos de Caquetá y Putumayo, que constituyen la retaguardia y tradicional bastión del mencionado grupo. Se espera que el despliegue de alrededor de 17.000 efectivos, una vez recuperado el control territorial, intensifique las acciones militares hasta acabar con la infraestructura de la guerrilla¹⁰⁹. En contra de las primeras estimaciones acerca de la vulnerabilidad que suponía el adentrarse en las zonas controladas por la guerrilla, parece que las operaciones militares van acumulando éxitos y las FARC están cada día más debilitadas. No obstante, todavía se desconocen los efectos de esta ofensiva sobre la población civil y se teme que en vez de obligar a negociar no se consiga más que desplazar a los insurgentes a las regiones fronterizas e incluso a los países vecinos, con el consiguiente incremento de la conflictividad regional¹¹⁰.

No obstante, y recapitulando, hay que recordar que el *Plan Patriota* es sólo el componente militar de la lucha contra las FARC. Por otro

¹⁰⁷ Dato tomado de la página web <http://www.mindefensa.gov.co>.

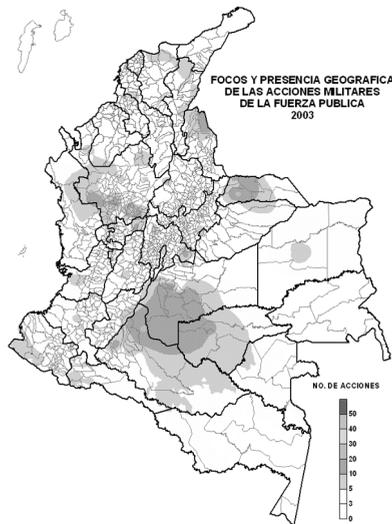
¹⁰⁸ Algunas fuentes datan en inicio del Plan en junio de 2003, aunque en diferente lugar. Concretamente se habría atacado las zonas campesinas de apoyo a la guerrilla al sur de la capital, Bogotá. (Fuente: IPS. *International Press Service News Agency*. 25-6-2004 “Colombia: Plan Patriota comienza a salir de la sombra”. Disponible en www.ipsenespanol.net).

¹⁰⁹ En septiembre de 2004, el Comandante de las Fuerzas Militares, General Carlos Alberto Ospina, declaró que la primera parte del plan, consistente en recuperar el control territorial, se había llevado a cabo con éxito. (Fuente: *The Miami Herald*, 7-9-2004)

¹¹⁰ ICG Latin America Report nº 9 (septiembre de 2004). “*Las fronteras de Colombia. El punto débil de la política de seguridad de Uribe*”. Disponible en www.icg.org.

4. ESTRATEGIAS

lado, las acciones contra los grupos armados ilegales, aunque actualmente representen el principal esfuerzo, no son a su vez sino un componente de la estrategia del gobierno Colombiano ante un conflicto multidimensional, que traspasa las fronteras del país. Así, al tiempo que se libran los combates contra las FARC en las selvas del sur, se mantienen tanto la oferta de paz al Ejército de Liberación Nacional¹¹¹ como las negociaciones con los grupos paramilitares para desmovilizar a varios miles de combatientes en un futuro próximo¹¹². Siguiendo en el ámbito interno, los esfuerzos de las autoridades para erradicar los



*Presencia y acciones de las Fuerzas Armadas en 2003. Fuente: Departamento Administrativo de Seguridad
Procesado: Observatorio del Programa Presidencial de DDHH y DIH,
Vicepresidencia de la República*

¹¹¹ Ver capítulo *Las partes contendientes*.

¹¹² Según fuentes procedentes de las Autodefensas Unidas de Colombia, la mayor organización paramilitar, el Plan Patriota trataría de impedir que las FARC ocuparan el vacío creado por la futura desmovilización de 6000 paramilitares, en el marco de los acuerdos de *Ralito* y en los departamentos de Arauca, Casanare, Vichada, Guainía, Meta y Putumayo. Hasta ahora, y según las mismas fuentes, este despliegue paramilitar ha

4. ESTRATEGIAS

cultivos ilegales y los centros de producción de narcóticos, constituyen un objetivo por sí mismo que, a su vez, dificulta la financiación de los grupos armados ilegales. Finalmente, la creciente presencia policial en las áreas más abandonadas del territorio buscaría garantizar unas condiciones mínimas de seguridad que permitan tanto el desarrollo de proyectos económicos y sociales como una progresiva implantación de las instituciones del Estado. Como consecuencias indeseadas de todo lo anterior, podrían citarse la transformación en los hábitos de narcotraficantes y de grupos armados ilegales y, sobre todo, su extensión a los países limítrofes. Y para completar este panorama es necesario señalar la implicación de las potencias extranjeras, especialmente de los Estados Unidos, que ven el problema global de Colombia una amenaza a la estabilidad en el área andina con repercusiones directas en el ámbito doméstico.

CUADRO 2

Variables del conflicto armado 1998 - agosto de 2004

Fuente: Boletines diarios del DAS

Procesado: Observatorio del Programa Presidencial de DDHH y DIH, Vicepresidencia de la República

Tipo incidente	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Acto terrorista	459	400	580	451	690	465	362
Contacto armado	243	314	403	500	829	1234	1247
Hostigamiento	167	164	172	153	273	293	222
Piratería terrestre	77	185	188	211	299	250	125
Emboscada	53	38	32	42	41	92	112
Asalto población	21	41	22	12	17	13	13
Ataque instalación	13	22	43	35	38	111	43
Total general	1033	1164	1440	1404	2187	2458	2124

impedido el acceso de la guerrilla de las FARC a la capital del país, Bogotá, al tiempo que ha evitado los atentados sobre las infraestructuras eléctrica, petrolera y vial que comunican la región del Llano en el oriente, con el centro del país. (*Fuente: "El ajedrez de la paz y de la guerra", por Edgar Peñuela. Autodefensas Unidas de Colombia, Estado Mayor Conjunto Calima. Disponible en www.aucbc.com*)

4. ESTRATEGIAS



4.2. la implicación exterior: Plan Colombia y otras iniciativas

Sin embargo, la *Política de Defensa y Seguridad Democrática* no debe verse como el origen de los anteriores esfuerzos, sino como una etapa de transición. En efecto, su publicación -a finales del año 2002- no fue sino la formulación coherente de una serie de objetivos y de estrategias que vinculaban los esfuerzos militares con los programas económicos y sociales vigentes hasta entonces, concretamente con el conocido como *Plan Colombia*¹¹³

El “*Plan Colombia: Plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado*”, se presentó en 1999 como una iniciativa del entonces presidente colombiano Andrés Pastrana¹¹⁴. Se trataba de invertir, durante 5 años, alrededor de 7.500 millones de dólares para reactivar la economía colombiana, promover el desarrollo social, erradicar los cultivos ilícitos y relanzar unas conversaciones de paz que por entonces estaban estancadas. De la cantidad anteriormente mencionada, 4.000 millones de dólares

¹¹³ MARCELLA, Gabriel. *The United States and Colombia: The journey from ambiguity to strategic clarity*. Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, 2003. Disponible en www.carlisle.army.mil.

¹¹⁴ No obstante, todas las fuentes coinciden en señalar, en mayor o menor medida, la implicación de la administración estadounidense en la elaboración del documento.

4. ESTRATEGIAS

corresponderían al Estado colombiano, 1.300 a los Estados Unidos y el resto a otros países y organizaciones internacionales. La propuesta del presidente Pastrana translucía el principio de corresponsabilidad en el negocio del narcotráfico. No sólo se trataba de la responsabilidad colombiana en cuanto a los cultivos y su transformación, sino también de la comunidad internacional, y especialmente de los Estados Unidos, en cuanto a la demanda y consumo de narcóticos, así como la provisión de sustancias precursoras¹¹⁵.

La idea original subyacente tras el Plan Colombia asumía que la paz y seguridad estaban directamente relacionadas con el desarrollo económico. Por otro lado, si se retiraba del mercado el dinero generado por el narcotráfico, también se reducía la capacidad bélica de los grupos insurgentes y, por tanto, el nivel de violencia. Todo ello conduciría a un incremento de las expectativas de paz. Pero mientras tanto era también imprescindible un fortalecimiento de las capacidades militares dirigidas, en principio, a la lucha contra el mencionado narcotráfico. Y era precisamente en asistencia militar la forma en la que se esperaba que fuera la contribución estadounidense, reservándose para los países europeos la contribución en forma de ayuda humanitaria¹¹⁶.

Sin embargo, y especialmente en algunos sectores estadounidenses, la interpretación del conflicto era ligeramente diferente. En concreto, se dudaba que una retirada del dinero procedente del narcotráfico disminuyera la capacidad de los grupos insurgentes, ya que éstos se adaptarían a las nuevas circunstancias tal y como lo habían hecho otras ocasiones. Adicionalmente, la continuidad de estos grupos mantendría la razón de ser de las autodefensas ilegales. Por tanto, al final habría que combatir directamente a los mencionados grupos insurgentes para acabar definitivamente con el conflicto. En el momento en que se presentó el *Plan Colombia*, la preocupación de la administración estadounidense radicaba fundamentalmente en

¹¹⁵ Al final del periodo, y excepto los EEUU, la contribución correspondiente al resto de los países apenas llegaría a los 600 millones de dólares procedentes de la Unión Europea, Naciones Unidas, España, Japón y otros. Posiblemente contribuyó a esta situación la percepción de que se trataba de un plan dirigido exclusivamente a la lucha antidrogas y en beneficio directo de los EEUU.

¹¹⁶ Pese a las críticas recibidas, el Plan Colombia no era una estrategia militar sino que sus principales componentes eran económicos y sociales. De hecho, el componente militar del plan sólo suponía el 7 por ciento de los 7.500 millones de dólares previstos.

4. ESTRATEGIAS

las consecuencias del narcotráfico, por lo que se impuso la primera hipótesis a la hora de fijar cómo se realizaría la contribución. Posteriormente, tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, la implicación norteamericana traspasaría la frontera entre los esfuerzos estrictamente dedicados contra el narcotráfico y los encaminados hacia la lucha contrainsurgente.

En enero de 2000, la administración del presidente Clinton anunció una contribución de cerca de mil millones de dólares al componente militar y policial del *Plan Colombia*. En concreto, esta contribución sería en forma de helicópteros diseñados para operaciones antidrogas así como para la creación de dos batallones militares especializados en la lucha antinarcóticos y que operarían en la región de Putumayo. De cualquier modo, el énfasis se ponía en la lucha antidrogas y en todo momento se evitó inmiscuirse en el conflicto interno o en los procesos de paz abiertos. Junto con la contribución militar y policial, el paquete de ayudas económicas incluía otros capítulos destinados a financiar programas de protección de derechos humanos, de reforma judicial, de cultivos alternativos y otros.¹¹⁷

Sin embargo, las dificultades empezaron a aparecer al implementar estos programas. A los retrasos en cuanto a la entrega de material militar para combatir el narcotráfico¹¹⁸ se unió el riesgo de extensión de los cultivos y guerrillas a los países limítrofes con Colombia. En este sentido, la presión militar en el sur de país, que incluía importantes esfuerzos del ejército colombiano contra la guerrilla de las FARC, provocó que campamentos guerrilleros y plantaciones de cultivos ilícitos comenzaran a instalarse en Ecuador, Perú y Brasil. Por tanto, el temor de que la implicación norteamericana agravara el problema se hizo patente y fue, junto con otras críticas, el origen de un replanteamiento del problema¹¹⁹. A partir de

¹¹⁷ Parece ser que la importancia de estos programas llamados “soft” fue mucho mayor de lo que se pensó en su momento, aunque por otros motivos. De hecho, las mejoras democráticas y el crecimiento económico han sido aspectos críticos a la hora de obtener apoyos para el Plan Colombia. (CRANDALL, Russell. *Clinton Bush and Plan Colombia*. Publicado en *Survival*, vol. 44, n° 1. 2002. The International Institute for Strategic Studies. Londres.)

¹¹⁸ De hecho, tanto los dos batallones antinarcóticos como los 60 helicópteros *Black Hawk* no entraron en uso hasta el año 2001.

¹¹⁹ La propia administración norteamericana era consciente de las consecuencias de un incremento de la presión militar. Adicionalmente, continuaban las críticas sobre el énfasis en los aspectos militares en detrimento de otros económicos y sociales. Y finalmente, el resto de la comunidad internacional, especialmente los países europeos, pensa-

4. ESTRATEGIAS

entonces, la contribución norteamericana dejó de hacerse como una aportación al *Plan Colombia* y se enmarcó dentro de la denominada *Iniciativa Regional Andina* (IRA)

La IRA, anunciada oficialmente en abril de 2001, desarrollaba inicialmente las mismas políticas que el *Plan* en cuanto a la situación en Colombia, aunque tenía presente las posibles consecuencias en el ámbito regional. Es decir, se trataba de asumir la responsabilidad estadounidense en la propia demanda de drogas, lo que incluía ahora el fortalecimiento de las instituciones democráticas y la promoción del desarrollo sostenible no sólo en el territorio de origen, Colombia, sino también en los países de tránsito. Y todo ello teniendo presentes las preocupaciones de los líderes andinos acerca de la posible extensión del problema¹²⁰. En concreto, Bolivia, Brasil, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela también se beneficiarían con los 882 millones de dólares que fueron solicitados para el año 2002 hacia esta iniciativa¹²¹. Aunque la dotación económica fue finalmente menor, la correspondiente al caso de Colombia se vio incluso incrementada con respecto a las propuestas iniciales¹²².

La percepción acerca del problema en Colombia cambiará en buena medida tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, al tiempo que se eliminarán las reticencias al empleo de la ayuda para la lucha contra-insurgente. Al convencimiento de que sin garantizar las condiciones de seguridad en el territorio colombiano eran inútiles los esfuerzos para el

ban que el Plan no se adecuaba a la realidad de Colombia sino que constituía una visión parcial y basada en los intereses estadounidenses.

¹²⁰ Extraído de la hoja informativa de la Casa Blanca emitida el 21 de abril sobre la Iniciativa Regional Andina y publicada en la Tercera Cumbre de las Américas, celebrada en la ciudad de Quebec. *Departamento de Estado de los EEUU. Programas de información internacional*. Disponible en <http://usinfo.state.gov/espanol/ari/01042101.htm>.

¹²¹ De esta cantidad, 390 millones serían administrados por la Agencia para el desarrollo internacional (USAID) para promover el desarrollo social y económico, fortalecer la democracia, el estado de derecho y para velar por los derechos humanos. (Fuente: CNN, 17 de Mayo de 2001. *EEUU anuncia la Iniciativa Regional Andina, que complementa al Plan Colombia*.)

¹²² El Senado de los Estados Unidos aprobó en diciembre de 2001 la IRA y le asignó una partida de 625 millones de dólares para la lucha contra las drogas, unos 106 millones menos de los que había pedido el presidente Bush. Sin embargo, a Colombia le corresponderían 350 millones, 97 más de los propuestos inicialmente. (Fuente: "El Nuevo Mundo", 20-12-2001. *El Senado de los EEUU aprueba la Iniciativa Regional Andina*)

4. ESTRATEGIAS

desarrollo económico y social, se le unían los precedentes de las políticas estadounidense en los países asiáticos, que apoyaban directamente a los gobiernos en la lucha contra los grupos extremistas. Al mismo tiempo, el recurso masivo a las acciones terroristas por parte de determinados grupos insurgentes, especialmente las FARC¹²³, justificaría una implicación al amparo de la llamada *guerra contra el terrorismo*. En definitiva, que se impuso la idea de que el mejor método para fortalecer la democracia en Colombia y eliminar el narcotráfico era apoyar directamente los esfuerzos militares para consolidar el control del territorio¹²⁴.

La nueva forma de implicación norteamericana se materializó inicialmente en la protección del mayor oleoducto colombiano, que hasta entonces había sido objeto de frecuentes ataques por parte de la guerrilla¹²⁵. Con este objetivo, la administración del presidente Bush anunció un programa de 98 millones de dólares para formar e instruir un batallón especializado en este cometido. De este modo, en enero de 2003 tuvo lugar el primer despliegue de fuerzas especiales norteamericanas en Colombia, presencia que desde entonces ha ido en aumento. En concreto, para el año 2005 se espera que haya un total de 800 efectivos militares estadounidenses desplegados en el territorio y, entre sus cometidos, el de respaldar el llamado

¹²³ En concreto, se trataba de la respuesta de las FARC a la ruptura de las conversaciones de paz por parte del gobierno colombiano y al fin de la llamada *Zona de Despeje*. Como consecuencia de ello, las FARC dispersaron por el territorio alrededor de 5000 grupos guerrilleros que habían estado recibiendo entrenamiento precisamente en dicha zona de despeje. Parte de estos grupos se dirigieron al departamento del Chocó, zona de gran importancia estratégica, donde se enfrentaron a los grupos paramilitares que controlaban la región sin el menor respeto por los principios básicos del DIH. El ejemplo sangrante de la lucha librada entre estos dos actores armados fue el episodio conocido como la “masacre de Bojayá”; producida en mayo de 2002, cuando una columna de las FARC hizo estallar un cilindro de gas una iglesia donde se había concentrado la población civil local, que trataba de resguardarse de los combates que estaban teniendo lugar. El resultado fue 119 muertos, la mayoría mujeres y niños.

¹²⁴ MARCELLA, Gabriel. *The United States and Colombia: The journey from ambiguity to strategic clarity*. Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, 2003. Disponible en www.carlisle.army.mil.

¹²⁵ Se trata de más de 400 kilómetros de recorrido, entre el departamento de Arauca y el mar Caribe. El petróleo representa el 25% de los ingresos anuales de Colombia y desde 1980 se han sucedido alrededor de 1000 ataques contra oleoductos, con un coste aproximado de 500 millones de dólares anuales. (Fuente: *International Institute for Strategic Studies*. “*Strategic Survey 2002*”. Londres, 2003)

4. ESTRATEGIAS

Plan Patriota, la operación militar actualmente en curso y llevada a cabo por el ejército colombiano para derrotar a la guerrilla de las FARC¹²⁶.

En la actualidad, dadas las críticas vertidas sobre los resultados del antiguo *Plan Colombia* y los supuestos sobre los que descansaba¹²⁷, parece ser que la implicación norteamericana continuará en esta nueva dirección. A los fondos destinados en concepto de ayuda militar y policial directa, hay que sumar los procedentes del Departamento de Defensa, también para asistencia militar, así como los encaminados a través de la llamada *Iniciativa Antidrogas Andina*, ahora en concepto de ayuda en los aspectos de desarrollo social y económico¹²⁸.

4.3. Aspectos comunes de las estrategias insurgentes y el recurso a la lucha de guerrillas. La aplicación al caso colombiano.

Independientemente de que cada grupo armado ilegal de los que operan en Colombia tenga su propia estrategia, existen pautas comunes que justifican un epígrafe dedicado a la estrategia insurgente en conjunto¹²⁹. El concepto de insurgencia no está claramente definido y posee unas connotaciones muy acentuadas según donde haya podido tener lugar. De

¹²⁶ El personal norteamericano será dedicado, principalmente, a cometidos de análisis de información y elaboración de inteligencia de los grupos insurgentes, así como a instruir a unidades militares colombianas en la lucha contraguerrillas. En principio no habría intervención directa en los combates. (Fuente: "La Tercera", 13-10-2004. Entrevista al General James T. Hill, Comando Sur del ejército de los EEUU)

¹²⁷ Para algunos observadores se trata de un rotundo fracaso, mientras que para otros hubiera sido necesaria la prolongación del Plan. En concreto, en informes acerca de sus resultados se destacan factores de ineficiencia y otros para explicar una inadecuada ejecución. (Fuente: "El Espectador", Bogotá. 2-5-2004). No obstante, es necesario recordar que los supuestos detrás del Plan Colombia se centraban en el narcotráfico como motor de la conflictividad, mientras que la nueva tendencia desplaza el foco para centrarse en el control del territorio, lo que implica combatir a las propias organizaciones insurgentes y paramilitares, abocadas ya al terrorismo. Por tanto, más que un error de ejecución parece un error de estrategia.

¹²⁸ Colombia es el tercer país del mundo en cuanto a recepción de ayuda militar estadounidense, por detrás de Israel y Egipto.

¹²⁹ No obstante existen autores que constatan la existencia de una tendencia, influida por el impacto de la globalización, a desarrollar pautas de lucha cada vez menos uniformes. MACKINLAY, John. "Globalization and insurgency". En Adelphi Paper 352, International Institute for Strategic Studies, Londres.

4. ESTRATEGIAS

este modo, una aproximación conceptual adecuada al entorno colombiano podría ser la de *el conjunto de las acciones llevadas a cabo por un grupo inicialmente minoritario dentro de un Estado, con la finalidad de forzar un cambio político y al margen de los mecanismos legales¹³⁰ establecidos para ello*. Es importante el aspecto de *grupo inicialmente minoritario* puesto que será, precisamente, la búsqueda apoyos masivos de la población lo que marcará en buena medida la estrategia de estos grupos insurgentes. Para ello se podrán usar cualquiera de los medios disponibles, ya sean pacíficos o violentos, pero en todo caso siempre con vistas a alcanzar el objetivo político establecido.

El aspecto estrictamente militar de la insurgencia en Colombia, cuando ha tenido lugar, ha tomado tradicionalmente la forma de *lucha de guerrillas¹³¹*. Esto no es una elección del grupo insurgente, sino una imposición derivada de la inicial inferioridad de medios militares con respecto al poder constituido. Dentro del patrón clásico de la lucha de guerrillas y sin entrar en casos particulares, el ejército regular intentará dar la batalla decisiva lo antes posible. Para ello y dada la superioridad de medios con la que cuenta, buscará el enfrentamiento directo con la guerrilla. Por otro lado, esta guerrilla evitará dicha batalla decisiva porque asume que está perdida de antemano. En su lugar buscará concentrar esfuerzos en el momento y lugar oportunos, con el mínimo de riesgos, para lograr éxitos locales sin pérdida de capacidad de combate. De este modo afianzará el control de parte del territorio, creando reductos y bases logísticas seguras y, con el tiempo, ganando cada vez más adeptos entre la población civil. Todo ello posibilitará que el movimiento insurgente sea cada vez más

¹³⁰ En otros escenarios podemos encontrarnos con el aprovechamiento de las ventajas de los propios mecanismos legales por parte de los grupos insurgentes, a través de constitución de partidos políticos afines. Sin embargo, este no es el caso actual de Colombia, donde los grupos armados ilegales decidieron en su momento que las organizaciones de carácter político por ellos mismos construidas, serían de carácter clandestino. Ello en buena parte como reacción a la matanza de miembros de la Unión Patriótica en las décadas de los 80 y 90; formación política surgida de las FARC. Ver la siguiente sección “La estrategia de las FARC y su evolución”.

¹³¹ En algunos desarrollos teóricos se contempla a la lucha de guerrillas como una etapa dentro de la llamada *lucha armada revolucionaria*. No obstante, creemos que sigue siendo válido el caracterizarla como el aspecto estrictamente militar de la insurgencia, puesto que en la propia lucha de guerrillas también se contemplan estadios que finalizan en la toma del poder por las armas.

4. ESTRATEGIAS

fuerte, pudiendo llegar a estar en condiciones de tomar el poder y para lo que podrá ser necesario incluso la derrota previa del ejército regular. De este modo el movimiento impone un cambio político y alcanza el objetivo deseado desde un principio.

Sin embargo, no todas las situaciones son aptas para desarrollar una vertiente militar de la insurgencia con base en el modelo de la lucha de guerrillas. Como se ha dicho antes, un aspecto crítico a la hora de elaborar las estrategias insurgentes son los apoyos de la población, que habrán de ser ganados para sí o, al menos, negados al gobierno. Y cuanto más tiempo sea necesario para ello, mayor es la vulnerabilidad de un grupo insurgente, especialmente si está recurriendo a la lucha de guerrillas, vertiente donde se encuentra en clara inferioridad de medios con respecto al ejército regular. Por tanto, para paliar esta vulnerabilidad y hacer factible el recurso a la mencionada guerrilla por un tiempo prolongado, es necesario un marco situacional que proporcione *protección y capacidad de sostenimiento* a un movimiento guerrillero. Y son precisamente tanto el contexto sociopolítico como la configuración de territorio colombiano los que han posibilitado los anteriores aspectos.

Del mismo modo que se consideraba un obstáculo a la presencia del Estado, la configuración del relieve colombiano y la dificultad de accesos han proporcionado tradicionalmente la protección necesaria para la supervivencia de la guerrilla. No sólo se trata de las posibilidades de ocultación, sino de la merma en la capacidad de combate que supone para un ejército regular ser obligado a combatir en un terreno para el que no ha sido diseñado. Aunque esto haya sido hasta ahora la pauta, en la actualidad se observan nuevas tendencias que diferenciándose en los escenarios, mantienen el mismo trasfondo. Así, cada vez son más frecuentes los ejemplos de difusión de los miembros del grupo guerrillero en zonas urbanizadas y entre la población civil¹³². Esto último consigue el mismo efecto en el ejército regular adversario, impidiendo que desarrolle todo su potencial aunque en este caso por otros motivos: el temor a causar víctimas inocentes.

También podemos encontrar en Colombia las condiciones necesarias para garantizar la capacidad de sostenimiento del grupo guerrillero. Si en un principio esta capacidad se basó en los apoyos exteriores procedentes de países con ideologías afines –al igual que en otros países

¹³² Ver “Estrategia de las FARC”, en este mismo capítulo.

4. ESTRATEGIAS

iberoamericanos— el fin de la Guerra Fría puso término a esta entrada de armas y dinero y dio paso a otros mecanismos de financiación basados en el crimen organizado. La venta de protección a los narcotraficantes, la propia implicación en este negocio, los secuestros con rescate, la extorsión en forma de impuestos, el contrabando y otras formas de obtener recursos, han sido mecanismos habituales utilizados por los grupos guerrilleros que todavía persisten en Colombia. A esta situación ha contribuido, sin duda, la falta de presencia estatal en determinadas partes del territorio, especialmente en lo que se refiere a la impunidad y a la falta de presencia policial, y constituye una parte de la explicación al hecho de que estos grupos todavía pervivan, cuando en otros países del mismo entorno ya han desaparecido o presentan un perfil de actividad mucho más bajo¹³³.

Para terminar, a la hora de analizar el conflicto colombiano es clave la distinción entre insurgencia y terrorismo. Es difícil construir una definición que abarque todos los aspectos y modos de terrorismo. Ahora bien; cuando nos encontramos con el uso indiscriminado de la violencia para intimidar a la población, en el sentido de que acepte o se fuerce a aceptar los cambios políticos propugnados por un grupo minoritario, sin duda estamos ante actos de terrorismo. De este modo, y volviendo a la distinción anterior, el recurso al terrorismo es una posible línea de acción susceptible de ser adoptada por un grupo insurgente, al igual que puede serlo el recurso a la guerra de guerrillas, la propaganda, las movilizaciones masivas u otras. Estas líneas de acción no son excluyentes, por lo que en determinados casos, y dependiendo de las características del movimiento insurgente, pueden adoptarse de forma simultánea. Y esto es lo que actualmente ocurre en el caso colombiano, donde determinados grupos han recurrido de forma creciente a actos de terrorismo como línea de acción complementaria a la tradicional lucha de guerrillas.

4.4. La estrategia de las FARC y su evolución

Para analizar la estrategia de las FARC hay que tener en cuenta dos características esenciales de esta organización: su elevada flexibilidad

¹³³ Ver capítulo “Marco de análisis”.

4. ESTRATEGIAS

político-ideológica y su capacidad para la innovación¹³⁴. A través de estas características, la organización ha sabido adaptar los esquemas insurgentes a las particularidades del escenario colombiano y ha conseguido sobrevivir hasta ahora todavía en condiciones de plantar serios desafíos al gobierno, aspecto en el que la práctica totalidad de grupos insurgentes iberoamericanos han fracasado.

La falta de rigidez en el nivel político se traslada también al nivel estratégico, por lo que históricamente podemos contemplar estrategias diferentes no sólo derivadas del cambio de objetivo político sino también de las diferentes coyunturas por las que ha atravesado el país. Adicionalmente, la estrategia también depende de la etapa insurgente¹³⁵ en la que se encuentra una determinada región, así como de la presencia o no de otros grupos armados ilegales. Finalmente, las tendencias políticas internas dentro de las propias FARC han contribuido, así mismo, a esta variabilidad de estrategias en el tiempo.

El discurso político de las FARC ha sido históricamente de tipo socialista revolucionario, aunque ha soportado etapas con diferente grado de ortodoxia. Actualmente, las reivindicaciones políticas de esta organización se revisten de un ideario bolivariano y se centran en la demanda de justicia social –incluida una reforma agraria–, en la necesidad del intervencionismo estatal y en un fuerte sentimiento nacionalista que se apoya en la oposición a la presencia e influencia de potencias extranjeras¹³⁶.

Para alcanzar los anteriores objetivos políticos, las FARC han recurrido permanentemente –aunque no en exclusiva– a la vía de la *lucha armada revolucionaria*, esto es, la toma del poder por medio de la fuerza para implantar un régimen político que posibilite sus aspiraciones. Superponiéndose a ésta vía, ha habido momentos en los que han aparecido intentos de participación en la vida política del país. Posteriormente, el fracaso de la opción política reforzaría la opción militar. Y en la actualidad, a esta opción militar se le añaden dos elementos más; la *criminalización* de actividades y el recurso al terrorismo. La lógica subyacente a la adopción de unos instrumentos u otros descansa en la percepción del propio grupo

¹³⁴ ROMAN ORTIZ, David: *El estado colombiano frente a las FARC*. Centro de Estudios y Análisis de Seguridad. Universidad de Granada. Disponible en www.ugr.es.

¹³⁵ Las etapas insurgentes, dentro de la ortodoxia teórica, van desde el grupo minoritario hasta la insurrección popular abierta.

¹³⁶ Ver el apartado FARC en el capítulo “*Las partes contendientes*”.

4. ESTRATEGIAS

insurgente acerca de la evolución de la lucha y se justifica a sí misma por el propio lenguaje de la guerra revolucionaria clásica¹³⁷. Así, en términos generales, se abraza la opción política cuando se espera un claro apoyo de la población. Si este apoyo no es suficiente y, por otro lado, existe la posibilidad de sostenimiento financiero y capacidad de reclutamiento adecuados, puede plantearse el recurso a las operaciones militares como método de alcanzar el poder. A su vez, la vulnerabilidad o fortaleza del ejército gubernamental determinará el tipo de combates; guerrillas o convencional. Finalmente, si los apoyos populares son escasos, puede llegar a recurrirse al terrorismo como forma de intimidar a la población civil para forzar una negociación con el gobierno¹³⁸.

Esta ha sido, esquemáticamente, la evolución de la estrategia de las FARC desde el punto de inflexión de la VII Conferencia (1982) hasta nuestros días¹³⁹. Fue entonces cuando la organización, además de adoptar el nombre actual (*FARC-Ejército del Pueblo*), empezaría a dar los pasos para llegar a convertirse, en su momento, en un serio problema para el gobierno de Colombia y el propio ejército regular.

Por entonces el Secretariado de las FARC –bajo el pretexto revolucionario de que todas las formas de lucha son válidas para alcanzar el poder político– acordó extender todo tipo de controles coercitivos a las mafias del narcotráfico para, posteriormente, relevarlos de la comercialización de los cultivos base de narcóticos¹⁴⁰. Esta inyección de dinero¹⁴¹, junto con las lecciones aprendidas de la oleada revolucionaria, que por la década de los años ochenta sacudía Centroamérica, le permitieron evolucionar desde

¹³⁷ En el propio discurso de la guerra revolucionaria clásica, toda acción encaminada a derrocar al poder constituido puede considerarse lícita si alcanza sus objetivos.

¹³⁸ Se estima que ésta es la principal finalidad de las acciones terroristas llevadas a cabo por determinados grupos en Colombia. Sin embargo, en otras circunstancias se puede entrever que la finalidad de los atentados es provocar respuestas desproporcionadas por parte de los gobiernos, con efectos apreciables en cuanto a víctimas inocentes, y provocando automáticamente una pérdida de legitimidad política.

¹³⁹ El desarrollo anterior puede verse en el capítulo “*Las partes contendientes*”.

¹⁴⁰ VILLAMARIN, Luis Alberto. *Estrategia Terrorista de las FARC*, en CGSC, Military Review, septiembre–octubre de 2002.

¹⁴¹ Además de posibilitar este incremento de capacidad de combate, el dinero procedente del narcotráfico y el secuestro vino a suplir el cese de la ayuda soviética tras el final de la guerra fría, de forma que las FARC afrontaron exitosamente una transición en la que otros grupos fracasaron.

4. ESTRATEGIAS

la tácticas de guerrilla clásica hasta nuevas formas de lucha¹⁴², basadas en la concentración masiva de la potencia de combate sobre unidades militares aisladas o con escasa preparación. Aprovechando estas vulnerabilidades las FARC conseguirían, tiempo después, algunos éxitos contra el ejército regular que permitieron vislumbrar la posibilidad de una victoria militar total.

Por otro lado, la tregua bilateral firmada por el gobierno del presidente Belisario Betancourt en 1984, que duró más de tres años, coadyuvó a lo anterior y permitió el crecimiento de las FARC sin ningún tipo de contención por parte del ejército¹⁴³. No obstante, quizás lo más llamativo de estas conversaciones fue el intento de desarrollo de una vertiente política, a través de la relación con el entonces partido comunista y de la fundación de la llamada Unión Patriótica. Aquí, las versiones difieren en cuanto al desarrollo de los acontecimientos que llevarían a malograr este intento. Por un lado, la versión más extendida afirma que el abandono de la opción política fue debida al asesinato de los más de dos mil cargos públicos y miembros del partido entre los años 1985 y 1990, atribuidos a paramilitares, servicios de seguridad y narcotraficantes¹⁴⁴. Por otro lado, hay versiones que atribuyen este fracaso a las desavenencias entre la guerrilla y el partido comunista, que terminaron en la rotura de los lazos entre ambas organizaciones. Quizás, a la vista de procesos similares en otros lugares, lo más probable es que tuviera lugar una escisión en el seno de las FARC, y que el grueso de la organización acabara bajo el control del sector “duro” partidario de la opción militar.

A partir de entonces los posteriores intentos de construir un brazo político no se han diseñado como una posible alternativa a la lucha armada, sino como un complemento de la organización, con vistas a articular su discurso ideológico. El actual *Movimiento Bolivariano por la Nueva Colombia*, presentado oficialmente en abril de 2000¹⁴⁵, se comenzó a gestar durante la VII Conferencia, en 1993, y fue entonces cuando se decidió que sería de carácter clandestino.

¹⁴² ROMAN ORTIZ, David: *El estado colombiano frente a las FARC*. Centro de Estudios y Análisis de Seguridad. Universidad de Granada. Disponible en www.ugr.es.

¹⁴³ *¿Qué tan fuertes están las FARC...?* Centro internacional de investigación e información para la paz. Naciones Unidas-Universidad para la paz.

¹⁴⁴ The Center for International Policy. Colombian Program. *Information about the combatants*. Disponible en www.ciponline.org.

¹⁴⁵ Ver el capítulo “*Las partes contendientes*”.

4. ESTRATEGIAS

Por tanto, y a partir de entonces, la opción militar quedó como única alternativa viable, favorecida además tanto por el dinero procedente del narcotráfico,¹⁴⁶ como del secuestro, por las victorias obtenidas contra el ejército regular y, como se va a ver a continuación, por las treguas y conversaciones de paz que las sucesivas administraciones colombianas intentaron como solución a un conflicto ya enquistado. A las ya mencionadas del presidente Betancourt (1982-1984), le seguirían las de Virgilio Barco (1986-1990), César Gaviria (1990-1994) y Andrés Pastrana (1998-2002)

Las mencionadas treguas y procesos de paz fallidos han sido aprovechados por las FARC de forma especialmente eficiente para complementar su vertiente violenta. En primer lugar, las conversaciones con los gobiernos les han dotado de un grado de legitimidad política que difícilmente podrían haber alcanzado con la lucha armada, con propaganda o con el recurso al terrorismo. En este sentido, aceptar una agenda de negociación ha supuesto el reconocimiento de legitimidad política por parte de las FARC, no solo ante el propio país sino ante los ojos de la comunidad internacional. En segundo lugar, las treguas han supuesto un alivio importante de la presión del ejército sobre los frentes guerrilleros, permitiendo reconstituir las unidades y dedicar recursos a la regeneración de la propia organización. En tercer lugar, las negociaciones han permitido a las FARC, paradójicamente, uno de sus mayores éxitos diplomáticos: que parte del esfuerzo militar se dirija a la lucha contra los paramilitares, consiguiendo el debilitamiento de ambos enemigos simultáneamente. Y, para finalizar, la concesión de la *Zona de Despeje*¹⁴⁷ durante el mandato del presidente Pastrana permitió, adicionalmente, que las FARC pudieran implantar a pequeña escala el

¹⁴⁶ Adicionalmente, la desarticulación de los grandes carteles del narcotráfico, Medellín y Cali, permitió a las FARC hacerse con el control del negocio.

¹⁴⁷ La llamada *Zona de Despeje* era una antigua reivindicación que las FARC establecieron en su momento para iniciar las conversaciones de paz. Esta zona, consistente en cinco términos municipales al sur del país, unos 43.000 kilómetros cuadrados, fue desmilitarizada por el gobierno del presidente Pastrana en noviembre de 1998, otorgándosele el poder político total a los alcaldes de los municipios, todos ellos vinculados con las FARC. La Zona, histórica retaguardia de este grupo, pasó así a constituirse prácticamente en un “área liberada” dentro del país. En noviembre de 1999, mientras todavía se llevaban a cabo conversaciones de paz, las FARC utilizaron esta Zona para lanzar una gran ofensiva contra el ejército colombiano. El 20 de febrero de 2002, y tras anunciarse el fin de las conversaciones de paz, la fuerza aérea colombiana bombardeó la Zona de Despeje (*Operación Tánatos*) y quedó eliminada definitivamente la concesión.

4. ESTRATEGIAS

modelo de Estado reclamado para Colombia, sin la presión de las fuerzas armadas, sin ningún tipo de control democrático y con una cantidad de recursos económicos suficiente como para poder sostener artificialmente cualquier proyecto, por utópico que éste fuera.

Así, alrededor del año 2001 las FARC consiguieron su momento de máximo apogeo, al menos en determinadas facetas¹⁴⁸; logrando implantar entre sus filas la certeza de que la organización poseía un enorme potencial militar y la capacidad para lograr buena parte de sus objetivos por vía de la lucha armada. Sin embargo, paralelamente experimentó un importante retroceso en el terreno político. Las encuestas, realizadas entonces, señalaban que el porcentaje de población que sentía algún tipo de simpatía por las guerrillas había descendido desde 15 por ciento en 1984 hasta menos del 4 por ciento. Adicionalmente, las fuerzas armadas colombianas habían comenzado hacía algún tiempo a adaptarse a las tácticas de las FARC, de manera que habían eliminado las vulnerabilidades que tiempo atrás permitieron ataques exitosos de la guerrilla y habían comenzado a adquirir o mejorar capacidades clave¹⁴⁹. Unos meses más tarde, la coyuntura internacional posterior a los atentados del once de septiembre en los Estados Unidos provocó un vuelco en cuanto a la percepción de las FARC fuera de Colombia, especialmente en aquel país, permitiendo que las ayudas destinadas al Plan Colombia pudieran derivarse hacia la lucha contra esta organización, catalogada ya como grupo terrorista. Finalmente, en febrero de 2002, el término de la concesión de la *Zona de Despeje* por parte del gobierno del presidente Pastrana constituyó la materialización práctica del anuncio del fin de las conversaciones de paz.

Este acoso en varios frentes, potenciado con las medidas adoptadas posteriormente por la administración del presidente Uribe¹⁵⁰, ha llevado

¹⁴⁸ Una descripción de este momento, coincidente con las últimas conversaciones de paz con la administración del presidente Pastrana, puede encontrarse en el artículo *¿Qué tan fuertes están las FARC? ¿Qué tan débil está el ELN?*, del Centro internacional de información e investigación para la paz. Naciones Unidas-Universidad para la paz. Disponible a través de Sistema de Información de la Defensa Nacional, Ministerio de Defensa Nacional de la República de Colombia. www.mindefensa.gov.co.

¹⁴⁹ Este proceso, comenzado con el presidente Pastrana, culminaría poco tiempo después con la formulación y puesta en práctica de la *Estrategia de Seguridad Nacional*, bajo el mandato del presidente Uribe, que en la actualidad supone la coordinación de los mecanismos gubernamentales para la lucha conjunta contra el fenómeno de la *narcoguerrilla* colombiana.

¹⁵⁰ Ver el apartado correspondiente a la PDSO, en este mismo capítulo.

4. ESTRATEGIAS

a la consolidación de algunas de las tendencias que se habían empezado a definir, tanto en los métodos como en la propia organización de las FARC, hace ya algún tiempo¹⁵¹. Así, el fenómeno de la flexibilización ideológica, materializado en el ya mencionado movimiento bolivariano, intenta explotar la baza nacionalista para remontar el apoyo popular. Adicionalmente, se incrementa el recurso al terrorismo –en detrimento de la opción guerrillera– como medio para manipular a dicha población, pero ahora ejerciendo buena parte del esfuerzo en las principales ciudades e infraestructuras del país. Desde el punto de vista de la organización, la adopción de una articulación en red, libre de ataduras jerárquicas y posibilitada por apertura a las tecnologías de mando y control, permite ganar en seguridad ante las nuevas capacidades de las fuerzas armadas en cuanto a inteligencia. Finalmente, la necesidad de obtener recursos para financiar sus actividades, les ha llevado a desarrollar verdaderos aparatos dirigidos no sólo a obtener dinero procedente de los narcotraficantes, sino también a obtenerlo de la población civil a través del secuestro, entendido como una auténtica industria.

No obstante, aunque estas tendencias sean una nueva muestra de la capacidad de adaptación al entorno, no parecen suficientes como para afrontar la nueva etapa, en la que la administración del presidente Uribe está desarrollando importantes esfuerzos por combatirlo. Aunque la ofensiva militar en el marco del *Plan Patriota* no consiguiera su objetivo de neutralizar definitivamente al mencionado grupo, sí que es probable que dañe de forma permanente su infraestructura logística y su cohesión, haciendo muy difícil que en un futuro próximo pueda asumir iniciativas relevantes distintas a actos de terrorismo aislado.

4.5. Aspectos de la estrategia de los grupos paramilitares

El primer aspecto que es preciso aclarar sobre la estrategia de los grupos paramilitares es que su organización más conocida, las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), ni es una estructura monolítica ni tiene capacidad para ordenar la totalidad de las actividades de los grupos ads-

¹⁵¹ ROMAN ORTIZ, David. *El terrorismo en Hispanoamérica*. Conferencia pronunciada en el X Curso Internacional de Defensa. Jaca, septiembre de 2002.

4. ESTRATEGIAS

critos a ella, que siguen conservando su autonomía. En realidad se trata de una organización que asume las funciones que dichos grupos están dispuestos a delegar, por lo que se trata de una *federación* de grupos. Estas limitaciones en cuanto a sus funciones se justifican, obviamente, en la propia naturaleza de estos grupos paramilitares y en los intereses particulares¹⁵² a los que sirven. Esto no impide que existan, a su vez, tendencias u objetivos comunes encabezados, por supuesto, por la lucha contra un enemigo común. Las AUC han asumido hasta hace poco la tarea de concebir, coordinar e implementar una estrategia de alcance nacional contra los grupos insurgentes¹⁵³. Actualmente esta organización proporciona el marco de conversaciones de paz y desmovilización para los grupos paramilitares que la integran.

Por lo dicho anteriormente, a la hora de analizar la estrategia de los grupos paramilitares, necesariamente hay que tomar como único actor a las AUC, organización que, con su discurso político, proporciona el punto de partida a dicha estrategia. No obstante será necesario tener en cuenta que, en la práctica y como en otros tantos grupos armados, nos podemos encontrar con interferencias procedentes de intereses particulares, de luchas de poder, de errores de ejecución, de la influencia procedente del narcotráfico y, sobre todo, del hecho de que tantos años de actividad armada acaban convirtiendo la afiliación a estos grupos en un modo de vida, es decir, en un objetivo por sí mismo y con un mensaje político que quizá sirve sólo como justificación.

El objetivo político de las AUC, tal y como se refleja en su *Estatuto de constitución*¹⁵⁴, se ha centrado en la oposición “*política y militar*” a las organizaciones guerrilleras y en la oposición “*política y estratégica*” al Estado, “*rescatando el monopolio de la fuerza que una vez fuera delegado por el pueblo*”. Esta diferenciación ya descarta de antemano el objetivo de la toma del poder por las armas, siendo la guerrilla la única razón de ser de la lucha armada. Al mismo tiempo, las acciones armadas contra la guerrilla quedan justificadas en la imposibilidad del Estado para hacer frente a esta

¹⁵² Ver capítulo “*Las partes contendientes*”.

¹⁵³ G. MANWARING, Max. *Nonstate actors in Colombia: Treath and response*. Strategic Studies Institute, US. Army War College. 2002. Disponible en www.carlisle.army.mil.

¹⁵⁴ *Estatuto de Constitución y Régimen Disciplinario de las AUC*. Disponible en www.colombialibre.org.

4. ESTRATEGIAS

amenaza contra los ciudadanos. Para ello, dicha oposición se llevará a cabo “(...) *en las mismas condiciones de provocación y agresión planteadas por las organizaciones guerrilleras*”.

En efecto, tanto la estrategia operativa como las tácticas llevadas a cabo por los grupos paramilitares han sido, curiosamente, una réplica de las desarrolladas por los grupos insurgentes. Se trata, en definitiva, de expandir el territorio de influencia a través del control de los niveles básicos de gobierno, es decir, los pequeños municipios y las áreas rurales, a través de la intimidación o reemplazo de los funcionarios locales. Y todo ello con una historia de recurso al terror, incluyendo masacres y desplazamientos de población, para evitar la influencia guerrillera sobre la población civil.

Esta estrategia original ha ido cambiando, junto con los métodos para consolidar el control territorial e institucional. Las masacres y de los desplazamientos en masa de la población han disminuido en frecuencia e intensidad para dar paso privilegiado a los asesinatos selectivos y a las deportaciones individuales. Por otra parte, la intimidación sobre las autoridades de gobierno esta siendo sustituida por la búsqueda de influencias, tanto en el nivel local como en el nacional; e incluso el ataque frontal a las organizaciones de la sociedad civil se está viendo sustituido por la creación de sus propias organizaciones no gubernamentales, encargadas de desarrollar proyectos económicos y sociales en determinadas áreas conflictivas¹⁵⁵. Este viraje radical ha obedecido, en buena medida a la influencia de la situación internacional; como el propio Carlos Castaño¹⁵⁶ reconoció en su momento, los atentados del once de septiembre tuvieron un papel decisivo en la búsqueda de una salida negociada al conflicto por parte de la AUC, especialmente cuando esta organización fue oficialmente tachada de terrorista tanto por el gobierno de los EEUU como por las instituciones de la Unión Europea.

Esta búsqueda de negociaciones estuvo a punto de desencadenar una crisis interna en las AUC. Entre mayo de 2001 y mayo de 2003, esta organización se dividió entre los partidarios de negociar con el gobierno y cortar vínculos con el narcotráfico, por un lado, y de sus detractores por otro. Finalmente, bajo el liderazgo definitivo de Carlos Castaño, se optó por la vía de la negociación, aceptando las condiciones propuestas por el

¹⁵⁵ ICG Latin America Report nº 5. *Negotiating with the paramilitaries*. Disponible en www.crisisweb.org.

¹⁵⁶ Ver capítulo “*Las partes contendientes*”.

4. ESTRATEGIAS

gobierno del recientemente elegido presidente Uribe¹⁵⁷. El alto el fuego fue anunciado unilateralmente en diciembre de 2002, seguido de las llamadas de Castaño a determinados bloques de las AUC para que cortaran sus relaciones con el narcotráfico. Finalmente, tres semanas después del anuncio del presidente Uribe de su disposición a conceder beneficios penales a los paramilitares e insurgentes que voluntariamente se rindieran a las autoridades, los representantes de ambas partes firmaron, en mayo de 2003, el *Acuerdo de Santa Fé de Ralito para contribuir a la paz en Colombia* (“*Ralito I*”), en el que se estipula la completa desmovilización de las AUC para finales de 2005.

A partir de este momento, y una vez obtenido el reconocimiento de las AUC como el tercer actor del conflicto, cambian los objetivos y por tanto la estrategia para alcanzarlos. Pero vale la pena detenerse y analizar este logro, puesto que quizá sea el gran acierto de Castaño. Dejando de lado las declaraciones y el discurso político de las AUC, desde un punto de vista funcional la dirección de esta organización ha proporcionado algo que los pequeños grupos de autodefensa, por sus propias características, era imposible que pudieran plantearse siquiera: un objetivo político. Este objetivo queda materializado en un proyecto de constituirse como actores de organización de la vida pública y de mediación en el proceso de paz, así como de agentes de reivindicación de mejoras sociales¹⁵⁸. Todo ello permite un salto cualitativo crucial, que es el de poder desarrollar estrategias proactivas donde antes sólo cabía la reacción ante los ataques de la guerrilla y el creciente acoso por parte del Estado. El resultado es, por supuesto, la posibilidad de supervivencia una vez que ejército y policía llenen el espacio que ahora ocupan estos grupos de autodefensa. Lo que antes era un dilema entre la guerra o la comparecencia ante la justicia colombiana, se convierte ahora en una posibilidad de futuro.

La desaparición y posible muerte de Carlos Castaño en abril de 2004, precisamente seis días antes de que se empezara a estudiar su demanda de extradición por parte de los EEUU por delitos de narcotráfico, no ha

¹⁵⁷ Estas condiciones previas eran: el cese de hostilidades, lo que incluye un alto el fuego, cese de secuestros y asesinatos y la ruptura de vínculos con el narcotráfico. Realmente, las AUC se acogieron al marco general de negociación que el presidente Uribe propuso para mantener conversaciones con cualquier grupo armado que tuviera parte en el conflicto de Colombia.

¹⁵⁸ Ver nota 31.

4. ESTRATEGIAS

supuesto ninguna a quiebra en la línea adoptada por las AUC, ahora complementaria a la idea del gobierno de neutralizar a esta organización. La firma de los acuerdos *Ralito II*, en mayo de 2004, y la apertura de conversaciones en la recientemente establecida *Zona de Localización*¹⁵⁹, son un ejemplo de esta complementariedad, puesto que constituyen un paso adelante aún cuando ha habido numerosas violaciones del alto el fuego y no se han abandonado completamente las relaciones con el narcotráfico¹⁶⁰.

Mientras tanto, y de acuerdo con analistas locales, es posible que los paramilitares estén intentando consolidar su influencia territorial e institucional para obtener una mayor ventaja en la mesa de negociaciones¹⁶¹. Al mismo tiempo, tal y como se ha denunciado por parte de determinadas organizaciones¹⁶², algunos de sus miembros estarían intentando legalizar tanto las tierras como los capitales procedentes del narcotráfico. Esto sería congruente con las declaraciones de Mancuso y de otros dos comandantes paramilitares durante su sorprendente aparición en el parlamento de Colombia, el 28 de julio de 2004, cuando propusieron mantener el papel de fuerzas contrainsurgentes, controlando grandes zonas de terreno, una vez llevada a cabo la desmovilización.

El que continúen las conversaciones de paz bajo las anteriores pretensiones¹⁶³, junto con el rechazo absoluto por parte de los líderes de las AUC de asumir penas de cárcel, está siguiéndose con cierta preocupación por importantes sectores tanto dentro como fuera de la sociedad colombiana, que rechazan la posible impunidad hacia los delitos de narcotráfico y contra los derechos humanos llevados a cabo por algunos de los ahora militantes de la organización¹⁶⁴. Por otro lado, no hay que olvidar que existe

¹⁵⁹ Ver capítulo “*Las partes contendientes*”.

¹⁶⁰ Algunos analistas ven también la urgencia del presidente Uribe por completar esta negociación antes de finalizar su actual mandato. Ver: ICG Latinamerica report, n°8. *Demobilising the paramilitaries in Colombia: an achievable goal?*. Agosto 2004. Disponible en www.crisisweb.org.

¹⁶¹ Fuente: International Crisis Group. www.icg.org.

¹⁶² VIEIRA, Constanza. *Colombia: Tras el sinuoso camino del desarme paramilitar*. IPS, julio de 2004. Disponible en www.ipsnoticias.net.

¹⁶³ El que bloques enteros paramilitares hayan entregado las armas es un indicio de no retorno y, por consiguiente, hay cierto recelo en cuanto a las concesiones que el gobierno colombiano pudiera haber comprometido.

¹⁶⁴ La fórmula propuesta por Mancuso, en vez de penas de prisión, es la de “reparación” de daños.

4. ESTRATEGIAS

una importante base de apoyo social a estos grupos paramilitares, y más aún cuando existe la posibilidad de que el territorio abandonado por ellos vuelva a caer bajo el control de la guerrilla. Desde este punto de vista, es posible que en el futuro los intereses del gobierno y de los paramilitares vuelvan a coincidir.

5. DERECHOS HUMANOS Y DESPLAZAMIENTO INTERNO EN COLOMBIA

5.1. Consideraciones generales sobre la situación de derechos humanos

Las violaciones generalizadas de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario siguen siendo una constante en Colombia después de 40 años de conflicto armado interno. Todos los actores del conflicto, sin excepción –guerrillas, grupos paramilitares y fuerzas armadas– son responsables de cometer masacres, asesinatos y secuestros y otras violaciones graves de derechos humanos que hoy son consideradas crímenes de guerra o crímenes contra la paz y la humanidad.

En las zonas rurales, la situación de los derechos humanos, especialmente en lo que respecta a los indígenas, la minoría afrocolombiana y otros grupos étnicos, es particularmente grave. Además de los fenómenos conocidos como el trabajo infantil y la explotación de las mujeres, los grupos paramilitares imponen su ley y con frecuencia detienen y encarcelan a las personas y ejercen otras formas de abuso y vejaciones. Pero la impunidad sigue siendo, también, una constante en Colombia.

Según ha denunciado *Human Rights Watch*, el Gobierno colombiano ha seguido practicando en 2004 detenciones masivas de personas sospechosas de colaborar con grupos guerrilleros, una táctica que ha dado lugar a abusos por parte de las fuerzas de seguridad y las autoridades judiciales. Los arrestos se han realizado a partir de información poco fiable, procedente en ciertos casos de informantes secretos o de personas desmovilizadas¹⁶⁵. Y no parece que la situación vaya a mejorar a corto plazo.

¹⁶⁵ Por ejemplo, el profesor universitario Alfredo Correa de Andreis fue asesinado por desconocidos poco después de que se retiraran los cargos contra él, basados en las acus-

5. DERECHOS HUMANOS Y DESPLAZAMIENTO INTERNO EN COLOMBIA

Ante el fracaso de las negociaciones de paz de 2002, y como principal *ofensiva contra la violencia*, el Gobierno encabezado por el presidente Uribe puso en marcha la llamada política de “seguridad democrática”, que otorga prioridad a la inversión militar y al reforzamiento del control de la población. Esta línea de acción podría agudizar la situación de pobreza de un país que se caracteriza por una profunda fractura social. Ahora bien, desde 2002, el proceso de intensificación creciente de la guerra parece haberse detenido. Las cifras oficiales siguen confirmando que se ha producido una progresiva disminución de la violencia, por lo que se refiere al número de atentados terroristas, acciones armadas, secuestros y asesinatos.

A juicio del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, esa política de seguridad democrática ignora los principios fundamentales del Derecho Humanitario mediante la eliminación de las distinciones entre civiles y combatientes y la militarización de la sociedad. El Gobierno ha establecido, en efecto, un contingente de 15.000 *soldados campesinos* y una red de más de un millón de informantes pagados. Otra serie de medidas restrictivas de derechos y libertades, como la concesión de poderes judiciales al ejército, la eliminación del control judicial de ciertas actuaciones, o la restricción de la libertad de movimiento, fueron declaradas inconstitucionales por la Corte Constitucional en noviembre de 2002¹⁶⁶.

Además, amparándose en los vientos posteriores al 11 de septiembre, el Congreso colombiano aprobó en 2003 la propuesta del Gobierno para llevar a cabo una reforma constitucional sobre medidas antiterroristas. Esa reforma hubiera permitido que las fuerzas armadas realizaran arrestos y registros, e intervinieran comunicaciones privadas, sin una orden ni ninguna revisión judicial previa. Aunque la reforma fue finalmente anulada por la Corte Constitucional por motivos de procedimiento¹⁶⁷, no cabe des-

ciones de un informante secreto, de que era un ideólogo de las FARC. Colombia es, además, un lugar peligroso para los defensores de derechos humanos. En 2003 y 2004, funcionarios del Gobierno acusaron públicamente a las organizaciones de derechos humanos, así como a defensores individuales de derechos humanos, de colaborar con la guerrilla y hacer apología del terrorismo (Human Rights Watch – Informe Anual 2004 sobre Colombia, de enero de 2005, consultado en http://www.hrw.org/spanish/inf_anual/2005/colombia.html#colombia).

¹⁶⁶ Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the human rights situation in Colombia, de 24 de febrero de 2003, p.7 y ss, y p. 45.

¹⁶⁷ *Vid.* Sentencias de la Corte Constitucional de Colombia C-816/2004, C-817/2004 y C-818/2004.

5. DERECHOS HUMANOS Y DESPLAZAMIENTO INTERNO EN COLOMBIA

cartar que el Gobierno vuelva a promoverla una vez que subsane los tales problemas, aunque ello no evitaría ulteriores pronunciamientos de la Corte sobre el fondo.

En cuanto al control internacional de derechos humanos, y dejando a un lado las ocasiones en que Colombia ha sido condenada por los órganos *ad hoc* de la ONU o por la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹⁶⁸, el Gobierno no opone obstáculos a las visitas realizadas por los relatores especiales de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU. Más aún, los informes generales y los informes *in situ* realizados por el Representante Especial del Secretario General para el desplazamiento interno, en la época Francis M. Deng, han servido –como veremos– de base para acometer las grandes reformas legislativas sobre esta cuestión en Colombia.

Ahora bien, la debilidad institucional del Estado, que le impide mantener un control efectivo sobre el conjunto del territorio nacional, y la tendencia a adoptar una *línea dura* que oculte esa debilidad, constituyen una combinación poco respetuosa de la dignidad de la persona. El sistema de la ONU no ha cejado en la denuncia de una situación insostenible de violación generalizada y flagrante de derechos humanos, incluido el “clima” que dificulta si no impide el disfrute de los derechos. Así, el *Relator Especial sobre el derecho a la libertad de opinión y de expresión*, Ambeyi Ligabo, ha puesto de manifiesto, en el informe correspondiente a su visita de febrero de 2004, cómo el miedo impide en gran medida la libertad de expresión de los colombianos.

Según el informe emitido por este Relator, el conflicto armado ha originado o facilitado la aparición de graves impedimentos al ejercicio del derecho a la libertad de opinión y expresión; entre ellos, la pandemia del tráfico de drogas, un sentimiento generalizado de inseguridad, la militarización del país, la polarización de opiniones y la estigmatización de posiciones contrarias, así como el vínculo ambiguo entre los que fomentan la corrupción, diversos grupos armados y algunos sectores de los militares y los agentes del orden. La arraigada cultura de impunidad ha creado, en efecto, un sentimiento de intimidación que limita la libertad de expresión de los ciudadanos¹⁶⁹. Pero esta consecuencia no es baladí. La libertad de

¹⁶⁸ Entre las múltiples referencias posibles, *vid. Medidas provisionales solicitadas por la Comisión de Derechos Humanos respecto de Colombia. Caso de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, de 18 de junio de 2002.

5. DERECHOS HUMANOS Y DESPLAZAMIENTO INTERNO EN COLOMBIA

expresión es condición de la democracia y el buen gobierno, y constituye un factor fundamental en la búsqueda de soluciones pacíficas al conflicto.

El Gobierno colombiano no es, desde luego, el único responsable directo de estas violaciones de derechos humanos que asolan la sociedad colombiana. Por un lado, desde el punto de vista del Derecho Internacional, sólo el Gobierno es responsable de garantizar los derechos humanos de la población en el plano internacional; también de los derechos básicos en situaciones de guerra o de excepción. Pero, por otro lado, en el plano de la responsabilidad individual, todas las personas que hayan cometido y cometan crímenes internacionales –incluidos quienes ostentan cargos públicos o forman parte de las fuerzas armadas– deben ser juzgados en el marco del Derecho Internacional Penal.

La guerrilla, que en algunas zonas parece haberse replegado como resultado de la política de seguridad democrática y del llamado *Plan Patriota* sigue cometiendo violaciones graves de los derechos humanos básicos, incluidas masacres, ejecuciones extrajudiciales y secuestros para obtener un beneficio económico o político. Tanto la guerrilla, especialmente sus líderes, como los cabecillas de las Autodefensas, deberán por tanto ser juzgados en Colombia en aplicación del Derecho Internacional. Es en esta constatación donde reside uno de los mayores obstáculos a un proceso de paz que ningún Gobierno ha logrado encarrilar.

El Gobierno de Uribe se ha inclinado por iniciar un proceso de negociación sólo con las Autodefensas. Aunque en 2004 expresó su disposición a liberar a miembros de las FARC que no estuvieran condenados por crímenes graves a cambio de la liberación de rehenes, las negociaciones tendientes a lograr lo que se dio en llamar *acuerdo humanitario* no han llegado a buen puerto. Las FARC exigen como condición previa que se establezca una nueva *zona de despeje* donde pudiera realizarse el intercambio. De momento, el Gobierno está negociando la desmovilización y reinserción de las Autodefensas, aun cuando el resultado de ese proceso es todavía incierto. Los primeros pasos se han dado en ausencia de legislación y con la única, y limitada, presencia internacional de la Organización de Estados Americanos.

¹⁶⁹ Doc. NU E/CN.4/2005/64/Add.3, de noviembre de 2004.

5. DERECHOS HUMANOS Y DESPLAZAMIENTO INTERNO EN COLOMBIA

En estas circunstancias, la desmovilización iniciada –que además sólo afecta a uno de los actores armados irregulares– podría simplemente traducirse en un aumento de bandas dedicadas a la delincuencia común. Si el proceso no se hace extensivo a las guerrillas y no se vincula a la reforma de la propiedad de la tierra siempre pendiente en Colombia, ese riesgo no puede descartarse. Pero esa reforma muy difícilmente puede hacerse sin poner coto a la codicia territorial de los poderosos. Tal como había afirmado la misión del Instituto Interamericano de Derechos Humanos ya en 1997, “[n]o es posible hacer una reforma agraria seria si no se ha hecho la paz con guerrillas y paramilitares, y no es posible hacer la paz sin considerar el deterioro estructural de las condiciones campesinas de vida, ocasionado por la concentración de la propiedad en manos de narcos y grandes latifundistas”¹⁷⁰.

Pero el conflicto armado en Colombia no es ya sólo, tal vez ni siquiera principalmente, un conflicto entre grupos armados, sino que con el tiempo ha echado raíces en la realidad cotidiana. Además de que el conflicto entre grupos armados se superpone y se alimenta del conflicto por la propiedad de la tierra, sobre todo en el medio rural, parece haber surgido una nueva manifestación de la violencia en el ámbito urbano, y que a su vez constituye un conflicto en toda regla. En los barrios pobres de las ciudades, donde la policía no suele entrar salvo que se produzcan grandes estallidos de violencia, las milicias populares actúan hoy con impunidad, presuntamente para proteger a sus habitantes contra las bandas delincuentes vecinas.

Estas milicias se convierten fácilmente en grupos criminales que hacen valer su propia ley mediante la intimidación y la extorsión, y no es infrecuente que personas armadas de once o trece años formen parte de ellas. La violencia urbana, además, tiende a ramificarse y ampliarse, hasta corromper a la fuerza pública. A veces, la propia policía, popularmente

¹⁷⁰ REYES P., Alejandro, “El problema territorial del desplazamiento forzoso”, en *Consulta permanente sobre desplazamiento interno en las Américas. Informe final. Misión in situ de asistencia técnica sobre desplazamiento interno en Colombia*, IIDH, Secretaría Técnica, 1997, p. 185. Suele afirmarse que el 3% de los propietarios acumula en Colombia el 70% de la superficie cultivable, según un parámetro inamovible de extrema concentración de la propiedad. El narcotráfico ha acrecentado incluso esta situación de inequidad, puesto que una de las vías de lavado de dinero ha sido la adquisición de grandes extensiones de tierra.

5. DERECHOS HUMANOS Y DESPLAZAMIENTO INTERNO EN COLOMBIA

conocida como *La Ley*, organiza operaciones de venganza, en represalia por la muerte violenta de alguno de sus miembros, y se toma la justicia por su mano. En la trastienda de estas ramificaciones de la violencia social, existen además “puentes” que conectan unas organizaciones criminales con otras, y que en realidad han extendido la red de la violencia a todos los rincones del país¹⁷¹.

No es, en todo caso, posible ofrecer siquiera un panorama aproximado de la situación de derechos humanos en Colombia en apenas unas páginas. Pero tal vez un ejemplo concreto valga más que las cifras globales de la violencia, un ejemplo que explica por sí sólo hasta qué punto la paz no está al alcance de la mano. En Colombia, niños de menos de catorce años son entrenados para usar rifles de asalto, granadas y mortero. Ellos mismos se alistan para huir de la violencia doméstica o para obtener dinero, a veces para obtener comida y protección, y otras veces como resultado de la coacción. Al menos uno de cada cuatro combatientes irregulares de Colombia es menor de dieciocho años. De ellos, varios miles son menores de quince años, la edad mínima para el reclutamiento contemplada en el artículo 34 de la *Convención de Ginebra sobre los derechos del niño*, de 1989¹⁷².

5.2. Desplazamiento interno como violación y síntoma de las violaciones de derechos humanos

Los desplazados han pasado de ser invisibles a convertirse en las víctimas más conocidas del complejo conflicto colombiano. Después de un largo periodo de ostracismo, que desde luego compartieron con las demás víctimas del conflicto, hoy concentran la atención del Estado colombiano y de la comunidad internacional en su conjunto. El Estado ha introducido, como veremos, reformas legislativas en la línea de las directrices de la ONU, así como mecanismos de asistencia y protección específicos para los desplazados; y más de 40 ONG trabajan hoy en Colombia en este ámbito.

¹⁷¹ AGIER, Michael: “Colombia. Violencia contra política”, en Weissman, Fabrice (ed): *A la sombra de las guerras justas. El orden internacional y la acción humanitaria*. Madrid: Médicos sin Fronteras, Icaria, p. 216.

¹⁷² El 80 por ciento de los niños en armas pertenece a uno de los dos grupos guerrilleros, las FARC o el Ejército de Liberación Nacional (ELN). El resto combate en las filas paramilitares (*ibid*)

5. DERECHOS HUMANOS Y DESPLAZAMIENTO INTERNO EN COLOMBIA

Estas circunstancias no son ajenas a la importancia que se ha conferido al desplazamiento humano a lo largo de la pasada década de los 90, con la finalidad esencial, si bien pocas veces explícita, de prevenir el éxodo trasfronterizo de la población. Ahora bien, la especial atención que los desplazados reciben en Colombia es en todo caso insuficiente, y además tiene un marcado carácter asistencial.

5.2.1. CARACTERES GENERALES DE LA RELACIÓN ENTRE DESPLAZAMIENTO HUMANO Y CONFLICTO ARMADO

Colombia se encuentra entre los tres países con cifras más altas de población desplazada en el mundo, después de Sudán y de la República Democrática del Congo. Pero, además, los analistas más cualificados consideran de modo casi unánime que el desplazamiento forzado en Colombia es una estrategia de guerra, y no una consecuencia del conflicto¹⁷³. El conflicto o los conflictos colombianos no se libran ya entre quienes defienden y quienes atacan al sistema establecido, puesto que la *guerra interior* se ha convertido en lo que el sociólogo Daniel Pecaute denomina “guerra contra la sociedad”. Esta consideración permite comprender la inseparabilidad del conflicto y el desplazamiento humano, hasta el punto de que éste se presenta como la *forma* que aquél adopta en el plano local.

La paz no será, en Colombia, el resultado natural de un acuerdo de cese el fuego entre las cúpulas de los actores armados; y no cabe por tanto pensar que resolviendo el conflicto se resuelve el problema del desplazamiento. En realidad, es más cierta la afirmación inversa. Sólo resolviendo el problema del desplazamiento es posible comenzar a resolver definitivamente el conflicto colombiano, un conflicto cuyo componente tal vez primordial sea la lucha por la propiedad de la tierra. Pero los obstáculos son enormes, y parecen a veces insalvables. La posibilidad de una reforma agraria ha sido bloqueada a lo largo del tiempo, como decíamos, por el poderoso grupo de terratenientes que parecen dispuestos a recurrir a cualquier medio para mantener su estatus. Es, por tanto, imprescindible abordar las causas que han producido –desde 1985, según cifras de las ONG

¹⁷³ Ver Addendum al Informe del Representante del Secretario General sobre los desplazados internos, Perfiles del desplazamiento: misión de seguimiento en Colombia, E/CN/2000/83/Add.1, enero de 2000.

5. DERECHOS HUMANOS Y DESPLAZAMIENTO INTERNO EN COLOMBIA

más fiables— tres millones de desplazados en Colombia, porque tales son las causas que favorecen la perpetuación del conflicto.

Ahora bien, el desplazamiento humano forzoso es, ante todo, un problema de desprotección de derechos humanos básicos que a su vez origina desprotección de derechos humanos básicos. Y ello con independencia de que el desplazamiento sea una consecuencia, una estrategia o una finalidad del conflicto armado. El análisis de las causas del desplazamiento no puede convertirse en una excusa para prevenir o revertir el desplazamiento trasfronterizo, e incluso el intrafronterizo, mediante medidas asistenciales y otros paliativos. La proclamación de un derecho a quedarse a favor de los desplazados, o de un derecho a volver de aquellos que en realidad se ven obligados a huir, es, por tanto, falaz.

El *lenguaje de los derechos humanos* no es la solución al problema del desplazamiento, menos aún cuando la tendencia internacional de los últimos quince años ha sido la de imponer a las poblaciones en peligro ese derecho a permanecer. Si la población que se ve obligada a huir sólo recibe asistencia nacional e internacional en su lugar de origen, acaba ejerciendo forzosamente un presunto derecho a quedarse en un contexto de extrema inseguridad y vulnerabilidad. Desde comienzos de la pasada década de los noventa, los programas asistenciales de las agencias de la ONU, comenzando por los programas del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, se han diseñado, en efecto, para lograr la contención de los éxodos masivos. Pero esa *finalidad estratégica* debiera alcanzarse de otro modo muy distinto, aunque difícil de llevar a la práctica. Bastaría con garantizar la seguridad pública y la protección de los derechos humanos en el territorio de que se trate; y sus habitantes decidirán—de modo, esta vez sí, natural— quedarse o volver, según proceda.

Colombia es, también en este sentido, un caso peculiar. La población no huye sólo por razón de la inseguridad, o por el riesgo inminente de violación de sus derechos básicos. En el caso colombiano, la población civil es deliberadamente desplazada por quienes pretenden controlar territorios estratégicos, expandir el cultivo de narcóticos o apoderarse de su tierra y propiedades. Así, según los analistas más fiables, el control de posiciones territoriales, que obedece a razones diversas, se ha convertido en el verdadero motor del conflicto colombiano.

El conflicto armado, con su corolario de impunidad, ofrece un contexto óptimo para consumir tales fines relacionados con el control de la tierra. Si todo conflicto tiende a perpetuarse para seguir beneficiando a las nuevas

5. DERECHOS HUMANOS Y DESPLAZAMIENTO INTERNO EN COLOMBIA

élites, en Colombia esta tendencia se ha hecho endémica gracias a la vinculación entre la violencia y el desarraigo de los más desfavorecidos. Tratándose del objetivo esencial de una guerra interior que no parece llegar a su fin, los actores no se andan con rodeos. Los *métodos de expulsión* incluyen amenazas y ataques y el asesinato de personas, en particular líderes comunitarios, a partir de la mera sospecha –incluida la sospecha oportunista– de que éstos ofrecen apoyo a otro actor armado.

5.2.2. CIFRAS SOBRE EL DESPLAZAMIENTO INTERNO

No es fácil realizar estimaciones sobre el número de desplazados, también porque a menudo estas personas no se inscriben en el registro oficial, y porque algunos de ellos han sido desplazados en varias ocasiones. Según las cifras netas que maneja el *Global IDP Project*¹⁷⁴ a partir de diversas fuentes, y en particular a partir de los datos suministrados por la ONG colombiana más fiable al respecto, la Consultoría sobre Derechos Humanos y Desplazamiento (CODHES), el número total de desplazados internos desde 1985 hasta 2004 es de 3.090.000 personas, sobre una población total de 43.775.839 millones de personas. Es decir, que el 7% de la población colombiana ha sido desplazada con carácter forzoso en los últimos años.

Todas las fuentes coinciden en señalar que el número de nuevos desplazamientos se ha incrementado significativamente desde 1994, y que alcanzó su punto álgido en 2002, con una tasa media sin precedentes que podría haber alcanzado las 1.144 personas desarraigadas por día. De las 1.100 municipalidades que existen en Colombia, 904 han sido afectadas por este fenómeno¹⁷⁵. De hecho, aun cuando con distintos y cambiantes niveles de intensidad según las regiones, “[l]a guerra está presente en casi toda la geografía nacional, lo cual permite comprender por qué casi todos

¹⁷⁴ Proyecto desarrollado por el Consejo Noruego de los Refugiados pro mandato de Naciones Unidas y financiado por diversas agencias internacionales.

¹⁷⁵ Las cifras referidas al número total de desplazados internos en Colombia son estimaciones acumulativas, que no toman en consideración los retornos, reubicaciones, desplazamientos múltiples o cambios demográficos en la población desplazada. Además, un tercio de los desplazados internos –según se informa– eludieron el registro oficial por temor a represalias (*Colombia: la política de “seguridad democrática” fracasa en mejorar la protección de los desplazados*. Global IDP Project, Norwegian Refugee Council, febrero de 2004; consultado en http://www.idpproject.org/countries/colombia/profile_summary/Colombia_ES_Feb04.pdf)

5. DERECHOS HUMANOS Y DESPLAZAMIENTO INTERNO EN COLOMBIA

los municipios están afectados por el desplazamiento forzado, bien como expulsores o como receptores”¹⁷⁶.

Según los datos recabados por CODHES, al menos 287.581 personas (61.182 núcleos familiares) hubieron de desplazarse en el interior de Colombia durante 2004, lo que supone un aumento del 38.52% respecto de los datos correspondientes a 2003. Ahora bien, el desplazamiento individual aumentó en 2004 en relación con el desplazamiento en grupo o de comunidades enteras como resultado de masacres o amenazas colectivas. Esta tendencia al *desplazamiento con cuentagotas* ha contribuido, ciertamente, a disminuir el impacto y la visibilidad del fenómeno.

Además, el incremento del desplazamiento durante 2004 se habría producido en zonas donde se han intensificado las operaciones militares, en particular en el sur y el este del país. En contraste, parece haberse reducido en la costa del Caribe, con excepción del departamento de Bolívar. Así, las cuatro zonas con altos índices de desplazamiento durante los últimos meses son la zona de influencia del *Plan Patriota*, el este de Antioquia, y las regiones de Catatumbo y Sierra Nevada de Santa Marta.

Por su parte, el Gobierno afirmaba a través de la Red de Solidaridad Social (RSS) que el problema del desplazamiento interno, aun cuando sigue siendo muy grave, ha comenzado a remitir. Según sus previsiones, en 2004 se produciría un descenso del 25,9% en relación con los datos correspondientes a 2003. La RSS ha establecido por el momento una proyección de 163.000 desplazados en 2004, a la espera de los datos definitivos. Esta demora en la consolidación de datos se debe a que los desplazados tienen un plazo de un año para solicitar su inscripción en el registro que les permite acceder a beneficios sociales específicos.

Aunque la disparidad de cifras tiende a resolverse a favor de las facilitadas por las ONG, el Gobierno sigue aferrándose al total acumulado de personas oficialmente registradas como desplazados entre 1995 y el 31 de diciembre de 2004 es de 1.565.765¹⁷⁷. Ello aunque todo parece confirmar que un gran número de desplazados opta por no inscribirse, precisamente para mantener el anonimato y no soportar el estigma que esa condición conlleva, o porque se siente incapaz de soslayar las trabas burocráticas

¹⁷⁶ ZULOAGA NIETO, Jaime, *cit.*, p. 43.

¹⁷⁷ United Nations Country Team in Colombia, 31 de diciembre de 2004, consultado en <http://www.reliefweb.int/rw/RWB.NSF/db900SID/DDAD-6A3MV6?OpenDocument>.

5. DERECHOS HUMANOS Y DESPLAZAMIENTO INTERNO EN COLOMBIA

existentes a su inscripción. En otros casos, como el de los desplazados a consecuencia de la política de fumigaciones de cultivos ilícitos, simplemente el Gobierno, en aplicación de la ley, no los considera desplazados por razón del conflicto.

Pero el hecho de que una categoría de personas no aparezca en las estadísticas oficiales y se le niegue asistencia no significa que no exista. Cerca de 30.000 personas fueron desplazadas en 2003 a consecuencia de las fumigaciones de cultivos ilícitos, realizadas con la intención de privar a los grupos armados de una de sus principales fuente de ingresos. Ese objetivo, sin embargo, no se ha conseguido, en gran medida porque se ha multiplicado la productividad –incluido el aumento de cosechas anuales de hoja de coca– en las zonas más inaccesibles, al tiempo que se han habilitado nuevas zonas de cultivo incluso en los países vecinos. Sin embargo, las fumigaciones han despojado a algunos los campesinos de sus medios de supervivencia básicos, al destruir indiscriminadamente todas las cosechas en las zonas donde se cultiva la coca; y ello les ha forzado a desplazarse. En la región de Catatumbo, por ejemplo, donde la destrucción de precursores de narcóticos estuvo acompañada de una ofensiva militar llamada *Operación holocausto*, el número de personas desplazadas en 2003 fue superior al registrado en ninguna otra región de Colombia¹⁷⁸.

En cualquiera de estos casos, el desplazamiento supone la negación de los derechos humanos, si bien esta afirmación presenta en Colombia, una vez más, características peculiares. En muchos casos, los habitantes de las zonas de acogida rechazan al desplazado y hacen recaer sobre él una especie de *culpa difusa*. El desplazado es considerado sospechoso. Tal como afirma un miembro de Médicos Sin Fronteras, la guerra sucia que se libra en Colombia ha acabado por ensuciar moralmente a los desplazados, que son vistos como representantes de esa guerra así como supervivientes de la misma¹⁷⁹.

Por lo demás, el ejercicio del derecho a volver que las leyes colombianas proclaman es una entelequia. Un solo dato, que se añade a los propios del contexto de conflicto armado, permite comprender hasta qué punto:

¹⁷⁸ Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), Comentarios a la ponencia “Los Principios Rectores y el retorno, reasentamiento y reintegración” de Gimena Sánchez Garzoli, Investigadora de la Brookings Institution, SAIS Project on Internal Displacement (consultado en www.codhes.org.co)

¹⁷⁹ Agier, Michael, *cit.*, p. 217.

5. DERECHOS HUMANOS Y DESPLAZAMIENTO INTERNO EN COLOMBIA

130.000 minas terrestres o antipersonales constituyen una poderosa e infranqueable barrera contra el ejercicio del derecho a volver de quienes se ven obligados a huir. Pero el problema es más profundo. La expulsión de los desplazados tiene su origen en la apropiación de sus tierras, de modo que la posibilidad de su retorno depende de que se desintegren los poderes económicos que sacan provecho del desplazamiento, así como las mafias armadas que los protegen y que han hecho de la extorsión su medio de vida.



Fuente: CODHES, 18 de noviembre de 2002

5.2.3. MANIFESTACIONES Y TENDENCIAS DEL DESPLAZAMIENTO INTERNO

Los desplazados colombianos se caracterizan por ser discretos y *silenciosos*. Tal vez porque en su gran mayoría son campesinos pobres, aparceros y jornaleros, y miembros de comunidades indígenas y afrocolombianas; o tal vez porque la exclusión es siempre un muro infranqueable de silencio y pobreza. El temor a ser descubiertos por los grupos armados de los que huyen, o de ser estigmatizados por sus nuevos vecinos, les lleva a

5. DERECHOS HUMANOS Y DESPLAZAMIENTO INTERNO EN COLOMBIA

huir sin hacer ruido para tratar de pasar desapercibidos en las comunidades de acogida. Además, y esta característica favorece su invisibilidad, el desplazado colombiano huye en grupos pequeños, según una pauta de *goteo* que hasta hace muy poco ha facilitado la desidia de las autoridades nacionales y la despreocupación de la comunidad internacional. No obstante, en ocasiones, toda la comunidad decide huir después de una masacre, o por razón del clima irrespirable de inseguridad.

Los estudios más exhaustivos de carácter local parecen confirmar que las personas que sufren el desplazamiento forzado no pueden ser identificadas como integrantes de un sector determinado de la sociedad, ni como miembros de una etnia, grupo político, religioso o nacional, pues no tienen ningún tipo de identidad preexistente. Son, sencillamente civiles que debieron huir para salvar la vida, por hallarse en el lugar equivocado en un momento igualmente inadecuado¹⁸⁰. Esos lugares inadecuados son las zonas estratégicas y las regiones más ricas, cuya población es indígena o afrocolombiana en un porcentaje elevado. El fenómeno del desarraigo forzoso en Colombia no obedece, por tanto, a una intención genocida o racista, aun cuando las personas más vulnerables son principales víctimas potenciales en las zonas codiciadas por razones económicas y estratégicas.

La mayoría de los desplazados colombianos procede del medio rural, bien de zonas donde prevalece una estructura latifundista, o bien de aquellas donde tienen lugar enfrentamientos armados. En términos generales, el desplazamiento se produce desde las zonas rurales hacia las cabeceras municipales, y con frecuencia ese éxodo debe continuar hasta las grandes ciudades. Pero también hay desplazados procedentes de las zonas marginadas de las áreas urbanas. En uno y otro caso, su origen explica el desconocimiento de los mecanismos para reclamar el apoyo del Estado. El desplazamiento forzado guarda por tanto relación con la profunda exclusión social, la inequidad y la injusticia que caracterizan la realidad colombiana¹⁸¹.

El ejemplo más contundente de esta afirmación es que el 25% de la población desplazada internamente en 2003 era afro-colombiana e indí-

¹⁸⁰ Vid. en particular, URIBE, María Teresa (dir.): *Desplazamiento forzado en Antioquia 1985-1998*, Secretariado Nacional de la Pastoral Social, Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia.

¹⁸¹ SUÁREZ, Harvey: "Aplazados y desplazados -Violencia, guerra y desplazamiento: el trasfondo cultural del destierro y la exclusión-", en *Destierros y desarraigos*. Bogotá, CODHES, OIM, 2002, p. 82.

5. DERECHOS HUMANOS Y DESPLAZAMIENTO INTERNO EN COLOMBIA

gena, aun cuando estos grupos sólo constituyen el 11% del total de la población nacional¹⁸².

Unos 500.000 desplazados internos han buscado acogida en Bogotá desde 1985, un 23% del total de la población desplazada del país¹⁸³. Pero la huida a la ciudad no significa para ellos una huida de la marginalidad, sino más bien lo contrario. Las grandes ciudades colombianas han experimentado un crecimiento exponencial de la población en zonas suburbanas, carentes de servicios mínimos. La infraurbanización acelerada ha dado lugar a una competición por recursos escasos con el único fin de sobrevivir. En lugar de encontrar seguridad en las ciudades, los desplazados internos se han visto expuestos cada vez más al crimen y la violencia. No es infrecuente, por tanto, que los desplazados que habitan en los suburbios de ciudades como Medellín, Cali, Barrancabermeja, Bogotá, Cartagena, Cúcuta y Bucaramanga se vean obligados a huir de nuevo, en busca de un lugar improbablemente menos inseguro.

La más reciente manifestación del fenómeno del desplazamiento en Colombia tal vez sea el desplazamiento intraurbano. La búsqueda de un lugar más seguro dentro de la ciudad de acogida se está produciendo sobre todo desde 2002, como reflejo de las disputas por lograr el control de ciertos barrios, del reclutamiento forzado a que recurren las milicias urbanas, y del aumento en la red de informantes de los diferentes grupos armados. Medellín ha sido un ejemplo significativo en este sentido. La ciudad, en todo caso, ha dejado de ser un entorno seguro también para quienes proceden del medio rural y buscan en ella su anonimato. La expansión del conflicto en todo el país y la mayor presencia de actores armados en el entorno urbano, hace que muchas personas desplazadas decidan no registrarse ante las instituciones públicas, e incluso ante las ONG, para evitar ser reconocidos por uno u otro de los actores armados.

Por otro lado, en algunos casos se han producido *estrategias de resistencia* de la población que se niega, pese a la extorsión y las amenazas, a dejar atrás la tierra que habita y, por tanto, su sistema de vida. En muchos casos, la opción de estas comunidades es refugiarse en las zonas

¹⁸² Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), *¿Desplazados sin salida?*, Boletín número 46, de 10 de diciembre de 2003; consultado en www.codhes.org.

¹⁸³ ACNUR, Colombia - UNHCR's Protection and Assistance Programme for IDPs and Refugees 2003, julio de 2003, p 23.

5. DERECHOS HUMANOS Y DESPLAZAMIENTO INTERNO EN COLOMBIA

selváticas próximas. La resistencia suele darse en comunidades indígenas y afrocolombianas, cuyo sentido de autonomía colectiva y de arraigo es más fuerte que la presión de los agentes armados para lograr su desalojo. Para autoprotgerse, los miembros de los grupos minoritarios han constituido *comunidades de paz*, mediante las que pretenden mostrar a todos los actores armados su neutralidad en el conflicto. Pero las autoridades no han hecho grandes esfuerzos para prevenir y sancionar los ataques, bloqueos y el posterior desplazamiento a los que han sido sometidas estas comunidades¹⁸⁴.

Los desplazados a consecuencia de las fumigaciones de cultivos ilícitos tampoco reciben atención gubernamental en el marco de las políticas dirigidas a atender a los desplazados *por razón del conflicto*. La mayoría de estas personas carece de reconocimiento oficial, pues se les considera *migrantes* por las autoridades y no se les incluye en los registros oficiales de desplazados internos¹⁸⁵. El Estado, que por lo demás ha ignorado las propuestas para reemplazar las fumigaciones aéreas de pesticidas por la erradicación manual de la coca, demuestra aquí hasta qué punto la asistencia a los desplazados carece del carácter no discriminatorio que debiera caracterizar una política *humanitaria*. Si la vulnerabilidad de las víctimas no es el criterio de acción, la política asistencial simplemente sirve a los intereses de quien la preconiza.

Finalmente, la pauta general del desplazamiento de la población que es víctima del conflicto se quiebra en el caso de las *comunidades asediadas*. En este caso, los grupos irregulares imponen un bloqueo armado por razones estratégicas –o bien ese bloqueo es el resultado de enfrentamientos prolongados entre la guerrilla y los paramilitares–, de modo que queda interrumpido o muy restringido el acceso de la población a artículos de primera necesidad y a servicios básicos. El resultado del asedio es una extrema vulnerabilidad y una negación absoluta de derechos humanos, comenzando por el derecho a la supervivencia que incluye el acceso a los

¹⁸⁴ *Vid.* una reciente y completa compilación de iniciativas y movimientos locales en Colombia, algunos de los cuales pueden considerarse verdaderas estrategias de resistencia en Sousa Santos, Boaventura de; y García Villegas, Mauricio (eds.): *Emancipación social y violencia en Colombia*. Bogotá, Grupo Editorial Norma, 2004.

¹⁸⁵ Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), *Plan Colombia: contraproductos y crisis humanitaria. Fumigaciones y desplazamiento en la frontera con Ecuador*, de 29 de octubre de 2003, p. 26.

5. DERECHOS HUMANOS Y DESPLAZAMIENTO INTERNO EN COLOMBIA

alimentos y la atención primaria. Una vez más, la política asistencial que privilegia a los desplazados internos por el hecho de haber sido forzados a desplazarse pierde su razón de ser ante quienes son forzados a permanecer en sus lugares de origen.

5.2.4. CAUSAS DEL DESPLAZAMIENTO INTERNO

A principios de la década de los noventa, se afirmaba en general que el desplazamiento forzoso en Colombia era el resultado del conflicto armado interno y de la violación del Derecho Internacional Humanitario incluyendo, por ejemplo, los enfrentamientos entre grupos guerrilleros y fuerzas armadas, los bombardeos a las zonas campesinas, los operativos militares, las acciones de los paramilitares y los programas antinarcóticos. Según los informes recientes de la Red de Solidaridad Social, las causas del desplazamiento interno en Colombia son, por orden de importancia, las amenazas colectivas, los enfrentamientos armados —el temor a estar en medio de un fuego cruzado—, las masacres, las amenazas individuales, los ataques directos a los centros de población, y el deseo de evitar el reclutamiento forzado por parte de los actores irregulares armados¹⁸⁶.

Esa enumeración puede considerarse tan válida como incompleta, en el sentido de que no expresa las peculiaridades del conflicto colombiano. El análisis de las causas del desplazamiento en Colombia ha de ser más complejo, sobre todo teniendo en cuenta que las causas citadas no son sino expresiones violentas de un conflicto que tiene al menos dos dimensiones distintas y superpuestas. Además del conflicto armado en tanto que tal, que a su vez ha cristalizado de modos muy distintos en cada una de las regiones del país, la lucha por la propiedad de la tierra es causa primordial del desplazamiento colombiano. Pero su magnitud sólo se explica en el contexto de un Estado débil, y no sólo en el sentido militar o policial: las

¹⁸⁶ Red de Solidaridad Social (RSS), enero de 2002. La Defensoría del Pueblo ha destacado también en sus informes que el ataque indiscriminado a las instalaciones y a la infraestructura civiles, generalmente realizado por la guerrilla, es uno de los factores determinantes en el desplazamiento de comunidades enteras, sobre todo si además padecen aislamiento económico.

¹⁸⁷ CODHES y UNICEF: *Un país que huye. Desplazamiento y violencia en una nación fragmentada*, Bogotá, Guadalupe, 1999, p. 75 y ss.

5. DERECHOS HUMANOS Y DESPLAZAMIENTO INTERNO EN COLOMBIA

instituciones públicas no son capaces de mantener presencia efectiva en ciertas zonas rurales, y en particular en muchas zonas de frontera.

El conflicto entre actores armados y el conflicto por la propiedad de la tierra se superponen, si bien predomina uno u otro según las regiones, y los actores son, salvo excepciones, los mismos¹⁸⁷. En ocasiones, la lucha por la tierra tiene un objetivo estratégico en el marco del conflicto entre grupos armados, pero con frecuencia se trata simplemente de un conflicto basado en la codicia de los poderosos. Los poderosos se apoyan en los agentes armados que les protegen, y esos agentes armados a su vez deben su existencia al conflicto de raíz ideológica y política que poco a poco ha perdido su esencia e incluso su razón de ser. En Colombia, el conflicto económico basado en la lucha por la tierra parece haberse impuesto al viejo conflicto político que nunca logró ser resuelto. Pero la perpetuación del conflicto obedece asimismo a otros intereses asociados con el viejo conflicto, tales como la elusión de condenas por crímenes imprescriptibles contra la humanidad.

El prisma económico ofrece, además, análisis muy valiosos sobre la realidad del conflicto. Por ejemplo, el hecho de que el desplazamiento afecte a la población más vulnerable no significa que pueda establecerse una correlación directa entre desplazamiento y pobreza. Los análisis realizados a principios de la década de los noventa en particular por Jorge Rojas concluían ya que esa correlación no puede demostrarse. En realidad, aun cuando en Colombia las personas son forzadas a huir tanto de zonas ricas como de zonas económicamente deprimidas, el desplazamiento se producía entonces, y se produce hoy, con mayor intensidad en las zonas más prósperas¹⁸⁸.

Las regiones en las que el desplazamiento es más probable son, de hecho, aquellas donde están iniciándose grandes proyectos de inversión (energía, telecomunicaciones, transporte), aquellas cuya economía está

¹⁸⁸ ROJAS, Jorge “Desplazamiento, derechos humanos y conflicto armado”, en Rojas, Jorge (ed.): *Desplazamiento, derechos humanos y conflicto armado*. Bogotá: CODHES, 1993; en particular, p. 25.

¹⁸⁹ Tal es la conclusión que puede extraerse a partir del contraste entre diversas posiciones en PÉREZ MURCIA, Luis Eduardo: “Factores asociados al desplazamiento forzado en Colombia”, en Nubia Bello, Martha (ed.), *cit.*, p. 59 y 63. El autor ofrece un complejo modelo que, con la intención de favorecer acciones preventivas, pretende hallar la probabilidad de que un determinado municipio colombiano sea expulsor de población.

5. DERECHOS HUMANOS Y DESPLAZAMIENTO INTERNO EN COLOMBIA

basada en el cultivo de sustancias ilícitas, y aquellas en las que existe gran abundancia de minerales y en particular petróleo, o metales preciosos. La principal excepción es el Chocó, donde los actores armados tienen especiales intereses estratégicos; en este caso, los más altos índices de pobreza del país no impiden que la región sea origen de un muy alto número de desplazados¹⁸⁹.

Puesto que la finalidad de los crímenes relacionados con el desplazamiento en Colombia es en buena medida expropiatoria, su intensidad aumenta en las zonas más ricas, sobre todo si además la posibilidad de ser condenado es baja en tales zonas¹⁹⁰. En este sentido, cabe también descartar la hipótesis de que la pobreza y el modelo de desarrollo no equitativo sean causa del desplazamiento humano, o constituyan un contexto favorable para el estallido de la violencia y el aumento del crimen. Otros autores consideran, sin embargo, que la pobreza y el subdesarrollo inciden en el desplazamiento forzado tanto como el conflicto armado.

Alfredo Manrique afirma, por ejemplo, que el modelo de desarrollo social y económico excluyente, que fomenta la gran concentración de la riqueza, la pérdida del monopolio de la fuerza por parte del Estado colombiano, así como el fenómeno de la venganza, son causas primordiales del desplazamiento en Colombia¹⁹¹. No se trata, sin embargo, de posiciones incompatibles. En realidad, podría decirse que ambas hipótesis acaban confluyendo: la pobreza es causa del desplazamiento en la medida en que la concentración de la riqueza y la inexistencia de políticas de redistribución –que es razón de la pobreza– da lugar a una mayor intensidad del desplazamiento.

Algunos de los análisis más recientes sobre el desplazamiento en Colombia giran en torno a la identificación de los intereses de los actores armados en cada una de las regiones como causa inmediata del desplazamiento. Sí cabe, en todo caso, hacer valoraciones generales a partir de esos

¹⁹⁰ DEAS, Malcon; y GAITÁN, Fernando: *Dos ensayos especulativos sobre la violencia en Colombia*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, Fonade, Tercer Mundo Editores, 1995.

¹⁹¹ “Prevención de las violaciones masivas a los derechos humanos: el caso de las masacres y el desplazamiento forzado”, en *El desplazamiento por la violencia en Colombia. Experiencias, análisis, y posibles estrategias de atención e el departamento de Antioquia*. Medellín: CISP, ECHO, 1998, p. 50.k.

5. DERECHOS HUMANOS Y DESPLAZAMIENTO INTERNO EN COLOMBIA

análisis. Teniendo en cuenta por tanto los distintos modos en que el conflicto se manifiesta a lo largo de la geografía colombiana, algunas de las causas del desplazamiento pueden considerarse estructurales: “el desplazamiento está atravesado por múltiples y complejos problemas sociales que tienen efectos sobre las estructuras de tenencia de la tierra, las estrategias de acumulación de la riqueza y la especulación con terrenos productivos o con alto valor real o potencial, entre otros”¹⁹².

Estas u otras explicaciones complejas no son sin embargo totalmente satisfactorias. La ineficiencia del Estado, que permite a los agentes privados ejercer sus intereses propios sin consideración a los colectivos, es otro elemento que determina las pautas del desplazamiento. Cabe considerar que la debilidad del Estado es condición necesaria o *contexto necesario* de un desplazamiento humano forzoso que alcanza tal magnitud. En particular, la estadística parece indicar que la ineficiencia del poder judicial es el factor más influyente al respecto: los municipios expulsores de población presentan en promedio índices de impunidad superiores en un 33 % a los generales del país¹⁹³.

5.2.5. INTERNACIONALIZACIÓN DEL CONFLICTO COLOMBIANO POR RAZÓN DEL DESPLAZAMIENTO

El desplazamiento colombiano ha comenzado a desbordar las fronteras de Colombia de un modo constante, y ello supone una mayor tensión regional, e incluso un riesgo evidente de regionalización del conflicto. En particular, tal como afirma CODHES, las políticas militaristas para “desalojar” a las FARC del territorio que ocupan e impedirles el paso a los países vecinos por medio de un cerco militar, ha dado lugar a un incremento de la crisis humanitaria y del desplazamiento¹⁹⁴. Las estrategias de seguridad del Plan Patriota tienen, por tanto, un llamado *efec-*

¹⁹² PÉREZ MURCIA, Luis Eduardo: “Factores asociados al desplazamiento forzado en Colombia”, en Nubia Bello, Martha (ed.), *cit.*, p. 52.

¹⁹³ Pérez Murcia, Luis Eduardo, *cit.*, p. 69.

¹⁹⁴ *Colombia, Estados Unidos y los países vecinos frente al desplazamiento forzado: ¿asunto militar o humanitario?*, Informe CODHES, enero de 2005 (consultado en www.codhes.org.co)

¹⁹⁵ *Vid.* un interesantísimo estudio sobre la internacionalización progresiva del conflicto en RAMÍREZ, Socorro: “La internacionalización del conflicto y de la paz en

5. DERECHOS HUMANOS Y DESPLAZAMIENTO INTERNO EN COLOMBIA

to globo, similar al que generaron las fumigaciones, consistente en la ampliación de los efectos del conflicto hacia los países vecinos. más allá de la frontera.

Hoy cabe afirmar que el fenómeno del refugio, incluido su potencial carácter masivo, es el eje principal, junto al problema del tráfico de estupefacientes, de las posiciones políticas de los Estados de la región¹⁹⁵. Ecuador, Venezuela y Panamá, y en menor grado Perú y Brasil, constituyen, en efecto, los lugares de destino de decenas de miles de colombianos. Durante 2002, más de 20.000 personas cruzaron la frontera y huyeron de Colombia como consecuencia del desplazamiento forzoso, y más de la mitad de ellos se trasladaron a Ecuador¹⁹⁶. Junto a las evidentes consideraciones geoestratégicas, no cesan las noticias sobre conductas de grave discriminación y los brotes de xenofobia hacia los colombianos. Estas conductas han sido orquestadas en algunos casos por las autoridades locales.

Las reacciones de los Estados vecinos vuelven a poner de manifiesto que los refugiados no son en general bien recibidos, y menos aún cuando llegan en gran número. Ecuador ha reforzado la militarización de la frontera con más de 10.000 efectivos desde mediados de 2002, e incluso ha ordenado el cierre durante la noche del puente que permite el paso de un país a otro. Junto a ello, y en contravención de los principios del Derecho Internacional de los Refugiados, Ecuador ha comenzado a exigir certificados de buena conducta (*pasado policial*) a los colombianos que pretenden cruzar la frontera, además de exigirles un salvoconducto en el que conste el motivo del viaje y los datos personales del viajero, o el llamado *pasaporte andino*¹⁹⁷.

Colombia”, en *El Plan Colombia y la internacionalización del conflicto*. Bogotá, IEPRI, Editorial Planeta, 2001, p. 13 y ss.

¹⁹⁶ Con datos más precisos, NUBIO BELLO, Martha: “El desplazamiento forzado en Colombia: acumulación de capital y exclusión social”, en Nubio Bello, Martha (ed.): *Desplazamiento forzado. Dinámicas de guerra, exclusión y desarraigo*. Bogotá: ACNUR, Universidad Nacional de Colombia, 2004, p. 26.

¹⁹⁷ MEDRANO, Moisés: “Conflicto, desplazamiento y retos de protección en zonas de fronteras”, en Nubio Bello, Martha (ed.), cit., p. 100. Todos los países de la Comunidad Andina de Naciones han suprimido ya la exigencia de visado en la subregión –aunque Venezuela la mantiene hasta diciembre de 2005-. Ahora bien, ello no impide que se exija al viajero, por ejemplo, la presentación de una carta del hotel donde la persona se va a hospedar o una carta de invitación de la familia que la recibirá, además del pasaje de retorno.

5. DERECHOS HUMANOS Y DESPLAZAMIENTO INTERNO EN COLOMBIA

En Venezuela, sólo un tercio del millón y medio de colombianos residentes lo son legalmente. Todavía es incipiente y poco fiable la aplicación de la *Ley Orgánica para Refugiados o Refugiadas y Asilados o Asiladas*, de 2001, pero se advierte una clara tendencia de los refugiados colombianos a registrarse como solicitantes de asilo. La militarización de la frontera –pese a que, una vez más, su extensión hace imposible el empeño– y la deportación de personas procedentes de Colombia sin el concurso de las organizaciones civiles que cooperan con el ACNUR es, no obstante, frecuente. La militarización de la frontera venezolana no ha impedido, sin embargo, que se produzcan incursiones trasfronterizas de grupos armados colombianos, que han saqueado campamentos de refugiados, obligándoles a emprender un nuevo desplazamiento dentro de Venezuela. Estas incursiones han dado lugar a una escalada de tensión diplomática entre los dos países, que sus respectivos presidentes alimentaron primero y se han apresurado luego a rebajar¹⁹⁸. De Venezuela procede la infeliz y al parecer ya desterrada expresión *desplazados en tránsito*, mediante la que sólo hace unos años se denegaba, en la práctica, toda posibilidad de pedir asilo a quienes procedían de Colombia. Estas personas eran trasladadas por tierra a lo largo del territorio venezolano y con posterioridad devueltas a otras zonas fronterizas que se suponía eran más seguras, en una aplicación cuando menos injustificable del concepto de alternativa de huida interna. Al respecto, la Oficina del ACNUR ha insistido en el riesgo que supone trasladarse de un sitio a otro dentro de Colombia, y en las condiciones lamentables en que viven los desplazados tanto en las zonas urbanas como en las rurales del país. Por ello, “en términos generales, se aconseja a los encargados de la toma de decisiones no aplicar la noción de alternativa de huida interna al estudiar las solicitudes de protección internacional relacionadas con Colombia”¹⁹⁹.

Respecto de Panamá, las cifras de personas que cruzan la frontera no es muy elevada, pero por esa misma razón resulta muy llamativo que 600 personas colombianas hayan sido repatriadas o deportadas desde Panamá hasta octubre de 2004. Las denuncias del trato recibido por las autoridades panameñas, incluida la tortura y la presión para lograr su repatriación,

¹⁹⁸ MEDRANO, Moisés, *cit.*, p. 103 y ss.

¹⁹⁹ *Consideraciones sobre la protección internacional de los solicitantes de asilo y refugiados colombianos*, ACNUR, septiembre de 2002, p. 22.

²⁰⁰ MEDRANO, Moisés, *cit.*, p. 107.

5. DERECHOS HUMANOS Y DESPLAZAMIENTO INTERNO EN COLOMBIA

no han dejado de producirse²⁰⁰. La situación más insólita se produjo en relación con un caso de devolución colectiva que tuvo lugar en 2002 y fue objeto de protesta por el Gobierno colombiano. Piénsese que el Derecho Internacional de los Refugiados se concibió en 1951 como un instrumento de protección frente a la persecución estatal, de modo que el Estado perseguidor suele negar que se haya producido persecución y solicitar la devolución de quienes declaran ser refugiados. En este caso, el Estado de origen de las víctimas –Estado perseguidor, al menos en la medida en que es incapaz de evitar que los grupos armados irregulares amenacen la vida y la integridad de los ciudadanos– protestó porque las personas perseguidas fueron devueltas a su territorio por el Estado de acogida.

Todas las pruebas parecían indicar, en efecto, que las personas devueltas habían sido conminadas a firmar un documento de repatriación voluntaria cuyo contenido desconocían, y que, cuando menos, no habían sido tratadas con la dignidad que merecen. Pero, además, el caso confirma hasta qué punto las fronteras han adquirido gran valor estratégico en Colombia, sobre todo para el abastecimiento de los grupos armados y para el comercio de armas y de droga. En una declaración conjunta también insólita, los responsables de las Defensorías del Pueblo de Panamá y Colombia afirmaron en particular que ese valor estratégico ha hecho “que las comunidades que habitan en las cercanías de zonas de frontera sean fuertemente afectadas por la confrontación armada de los diferentes grupos que buscan el control de estos territorios”²⁰¹.

El balance de la aplicación del Derecho de los Refugiados en la región andina y Panamá es, por tanto, desolador. En estos países, tanto la expresión de posiciones políticas como el efectivo cumplimiento de la Convención de 1951 y de los acuerdos e instrumentos internacionales y regionales relevantes presentan tendencias muy preocupantes. Estas tendencias incluyen la aplicación restrictiva del Derecho Internacional, la puesta en práctica de medidas de seguridad que desatienden las obligaciones de derechos humanos, y la precarización de las respuestas –que no de las soluciones– al

²⁰¹ *Informe defensorial conjunto sobre la devolución de 109 personas de nacionalidad colombiana por parte de la República de Panamá*, de 2002.

²⁰² MEDRANO, Moisés, *cit.*, p. 111. *Vid.* los capítulos correspondientes del completo estudio Franco, Leonardo (ed.): *El asilo y la protección de los refugiados en América Latina*. Buenos Aires, Siglo XXI, 2003.

5. DERECHOS HUMANOS Y DESPLAZAMIENTO INTERNO EN COLOMBIA

problema de los refugiados, incluida la aparición de la figura del estatus temporal y el recurso a las deportaciones²⁰².

El amplio concepto de refugiado contenido en la *Declaración de Cartagena sobre los refugiados*, de 1984, que puede considerarse de carácter consuetudinario en la región, está sufriendo una importante erosión. Esta Declaración define a sus beneficiarios como “personas que han huido de sus países porque sus vidas, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”, y pide que se les conceda un “estándar mínimo de trato al refugiado”²⁰³. Ese estándar mínimo de trato comienza por el principio de no devolución, o *non refoulement*, un principio de cuyo contenido normativo internacional la Declaración de Cartagena es una de las expresiones concretas. La violación de este principio por el país en el que los refugiados solicitan acogida es, por tanto, una violación de derechos humanos.

Colombia presenta también a este respecto, como tantas veces hemos debido afirmar, caracteres peculiares. El hecho de que no se haya producido un éxodo masivo y súbito de colombianos hacia los países vecinos dificulta la calificación de las deportaciones y devoluciones en frontera como violación grave y masiva de derechos humanos, aunque las cifras acumuladas permitirían realizar esa calificación. El intento más reciente de reforzar la protección de los refugiados en el continente, con especial énfasis en la región andina y Panamá, se ha llevado a cabo con ocasión del vigésimo aniversario de la adopción de la Declaración de Cartagena, y ha dado lugar a un completo Plan de Acción. El documento *Declaración y Plan de Acción de México para fortalecer la protección de los refugiados en América Latina*, de noviembre de 2004, es fruto del consenso de dieciocho Gobiernos y de la sociedad civil, representada a través de las ONG del continente, un consenso que se ha fraguado a través de media docena de

²⁰³ Parte III, conclusiones tercera y octava, respectivamente. La Declaración de Cartagena es fruto de un coloquio de expertos independientes y representantes gubernamentales precisamente convocado por Colombia -*vid.* texto en Doc. OEA Ser. L/V/II.66 (10, rev. 1), p. 190 y ss-. En la doctrina, *vid. ad. ex.* GROS ESPIEL, ESPIEL, Héctor; PICADO, Sonia; y VALLADARES LANZA, Leo: “Principles and Criteria for the Protection of and Assistance to Central American Refugees and Displaced Persons in Latin America”, en *International Journal of Refugee Law*, vol. II, 1990, p. 83 y ss.

5. DERECHOS HUMANOS Y DESPLAZAMIENTO INTERNO EN COLOMBIA

reuniones subregionales convocadas por el ACNUR junto con el *Consejo Noruego para los Refugiados*.

El Plan hace mención expresa a dos manifestaciones especialmente graves de la realidad del refugio en América Latina: el número creciente de refugiados asentados en las grandes urbes latinoamericanas, que ha adquirido en Colombia una dimensión dramática; y “la situación de un gran número de ciudadanos colombianos en las zonas fronterizas con Colombia de Ecuador, Panamá y Venezuela, en su mayoría indocumentados y necesitados de una acción urgente de protección y asistencia humanitaria dada su alta vulnerabilidad”²⁰⁴. En relación con la propuesta de la puesta en marcha de un programa denominado “Fronteras solidarias”, el documento indica que los representantes gubernamentales de Ecuador, Panamá y Venezuela reconocieron en una de las reuniones preparatorias que se desconoce la magnitud del problema del refugio en la región.

Así, los 10.000 refugiados y los 30.000 solicitantes de la condición de refugiado en estos países representan sólo una fracción de los ciudadanos colombianos que transitan o que permanecen en la región, en su mayoría “invisibles” y por tanto vulnerables y marginados; y cabe presumir que estas personas requieren con urgencia protección y asistencia humanitaria²⁰⁵. Además, las organizaciones de la sociedad civil han solicitado en el marco de la reunión final de México la convocatoria de una conferencia internacional humanitaria para adaptar el Plan de Acción a la realidad de los conflictos y crisis humanitarias, “como los que persisten en Colombia y afectan a toda la región”²⁰⁶.

El hecho de que los colombianos perseguidos hayan huido y huyan a los países vecinos de modo discreto y en pequeños grupos, a través de fronteras no por más militarizadas menos porosas, sirve como excusa para la apatía internacional. Si tenemos en cuenta el vínculo que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas estableció entre éxodos masivos y paz y seguridad internacionales a lo largo de la pasada década de los noventa, es

²⁰⁴ Capítulo Tercero: Soluciones duraderas, p. 10; *vid* texto de la Declaración y Plan de Acción en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3016.pdf>.

²⁰⁵ *Ibid.*, p. 12.

²⁰⁶ *Intervención de organizaciones civiles en la Reunión Conmemorativa de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados. Respaldo de la Sociedad Civil al Plan de Acción de México (15 y 16 de noviembre 2004, Ciudad de México, párr. 19* (*vid* texto en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2974.pdf>)

5. DERECHOS HUMANOS Y DESPLAZAMIENTO INTERNO EN COLOMBIA

posible afirmar casi sin temor a equivocarse que hubiera tenido lugar una intervención armada en Colombia, una operación de mantenimiento de la paz con un mandato coercitivo de protección de la población, si todos los desplazamientos internos y trasfronterizos se hubiesen producido al unísono o en un periodo de tiempo muy breve. En las circunstancias actuales, la respuesta de la comunidad internacional tiene un carácter casi exclusivamente asistencial. Pero la involucración del ACNUR en un sentido no compatible con su mandato tradicional, y la ulterior involucración de la Oficina para la Coordinación Humanitaria de la ONU (OCHA), también se deben al intento de *contener* el éxodo dentro de las fronteras de Colombia mediante la cobertura de las necesidades básicas de la población cuya vida y libertad corren peligro inminente.

5.3. Respuestas del Gobierno colombiano y de la comunidad internacional a los problemas del desplazamiento interno y la privación de derechos humanos

Los desplazados están al margen de la economía formal, y su participación política y su fuerza para exigir el cumplimiento de sus derechos son inexistentes o muy escasas, de modo que es fácil comprender hasta qué punto han sido olvidados por el Estado durante tanto tiempo. Al menos así ha sido hasta que la cifra conjunta del desplazamiento alcanzó magnitudes alarmantes, coincidiendo además con el énfasis que la ONU comenzó a poner en la figura de la persona internamente desplazada (IDP, según sus siglas en inglés) desde comienzos de la pasada década de los noventa. La preocupación de las autoridades nacionales por los desplazados internos coincide, en efecto, con el inicio en la ONU de la labor de codificación de las normas aplicables al desplazamiento interno y con las visitas que el *Representante del Secretario General de Naciones Unidas para los Desplazados Internos*, Francis M. Deng, que había sido designado como tal en 1991, realizó a Colombia en 1994 y 1999²⁰⁷.

Ahora bien, el verdadero desafío en Colombia es no sólo ofrecer ayuda humanitaria de emergencia a quienes se desplazan y restituir sus derechos

²⁰⁷ Vid. Informes respectivos presentados a la Comisión de Derechos Humanos en E/CN.4/1995/50/Add.1 y E/CN.4/2000/83/Add.2.

5. DERECHOS HUMANOS Y DESPLAZAMIENTO INTERNO EN COLOMBIA

violados, sino lograr que tanto ellos como la inmensa mayoría de la población excluida ejerzan con plenitud sus derechos de ciudadanía. Pero no parece que las medidas hasta hoy emprendidas apunten en esa dirección; y muy difícilmente cabe lograr un resultado que no se persigue. Respecto de las medidas a favor de los desplazados, la situación en realidad responde a una paradoja, que sólo se resuelve en la medida en que la aplicación práctica del marco legal deja mucho que desear. Desde mediados de la pasada década de los noventa, tanto el Gobierno colombiano como la comunidad internacional comenzaron a prestar atención preferente a los desplazados internos del conflicto colombiano. Toda vez que éxito de las políticas de retorno al lugar de origen depende del fin del conflicto armado, cabría pensar que esa atención preferente precisamente constituiría un incentivo al desplazamiento interno de la población más pobre. Así, el hecho de que el desplazamiento interno no haya experimentado un aumento considerable en realidad constituye una prueba suficiente del fracaso de las políticas de atención a los desplazados²⁰⁸.

5.3.1. LEY 387, DE 1997, Y PRINCIPIOS RECTORES DE NACIONES UNIDAS SOBRE DESPLAZAMIENTO INTERNO

El Gobierno colombiano ha demostrado su firme voluntad política de trasladar a la legislación los *Principios rectores sobre desplazamiento interno*, elaborados por Francis M. Deng²⁰⁹, hasta el punto de que no exis-

²⁰⁸ El “efecto de atracción” (*pull factor*) del éxodo trasfronterizo que tiene la asistencia a los refugiados fue por primera vez afirmado, al menos en un documento oficial de la ONU, por S. Aga Khan en 1981 (*Question of the Violation of Human Rights and Fundamental Freedoms in Any Part of the World, with Particular Reference to Colonial and Other Dependent Countries and Territories. Study on Human Rights and Massive Exoduses*, Doc. NU E/CN.4/1503*). La asistencia a los desplazados internos, si fuese suficientemente eficaz, tendría ese mismo efecto.

²⁰⁹ Vid. texto en *Addendum 2* al Doc. NU E/CN.4/1998/53, de 1998; no obstante, tal vez más interesante resulta el estudio contenido en el Documento principal y en su *Addendum 1*. La concepción preventiva del éxodo se advierte de modo expreso en el Principio 5: “[t]odas las autoridades y órganos internacionales respetarán y harán respetar las obligaciones que les impone el derecho internacional, incluidos los derechos humanos y el derecho humanitario, en toda circunstancia, a fin de prevenir y evitar la aparición de condiciones que puedan provocar el desplazamiento de personas” (la cursiva es mía). Vid. también el Manual elaborado por *The Brookings Institution Project on Internal Displa-*

5. DERECHOS HUMANOS Y DESPLAZAMIENTO INTERNO EN COLOMBIA

te en el mundo un orden jurídico estatal que refleje con tanta fidelidad el marco propuesto por el Relator²¹⁰. A grandes rasgos, esos 30 Principios codifican –respetando siempre la soberanía– aspectos relacionados con las prohibiciones de provocar o decretar el desplazamiento masivo de modo arbitrario, con la preservación general de los derechos humanos - también *durante* el desplazamiento interno que pueda estar justificado- y con la prestación de asistencia humanitaria a los desplazados. Todo ello, a partir de una definición de sus beneficiarios como “personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida”²¹¹.

Por su parte, la Corte Constitucional colombiana ha elaborado una profusa doctrina sobre el desplazamiento interno, cuya culminación es la consideración de los Principios de la ONU como parte del *bloque constitucional*, y por tanto como criterios interpretativos de la Constitución colombiana de 1991. Pero además, y demostrándose de este modo la escasa eficacia del marco legislativo adoptado, la Corte ha llegado a afirmar que la crisis del desplazamiento interno que asola Colombia es síntoma de un “estado de cosas inconstitucional”. Así, la legitimidad misma del Estado colombiano se ha hecho depender de la eficacia de su respuesta al problema del desplazamiento forzoso que está teniendo lugar dentro de las fronteras.

La acción del Gobierno específicamente dirigida a prevenir el desplazamiento arranca en 1995, y no puede considerarse en absoluto satisfactoria a la luz de los datos. El argumento recurrente para justificar esa acción

cement y publicado en noviembre de 1999 bajo el título *Handbook for Applying the Guiding Principles on Internal Displacement*, en OCHA OnLine HomePage (www.reliefweb/ocha_ol)

²¹⁰ Aun cuando la ley colombiana fue redactada antes de la presentación de los Principios a la Comisión de Derechos Humanos, las observaciones realizadas por el Relator con ocasión de su primera visita al país, y los documentos preparatorios fueron profusamente utilizados; en particular *Compilación y Análisis de las Normas Legales*, Documento NU E/CN.4/1996/52 Add 2 del 22 de febrero de 1996.

²¹¹ *Principio 2.*

5. DERECHOS HUMANOS Y DESPLAZAMIENTO INTERNO EN COLOMBIA

se basa en la equiparación del desplazamiento interno con la situación de máxima vulnerabilidad, exigiéndose a continuación una respuesta que ha de ir mucho más allá que la meramente humanitaria, dirigida a lograr la plena reinserción de los desplazados y la restitución de sus derechos. Así, por ejemplo, Jaime Zuloaga Nieto afirma: “[l]a población desplazada vive [en Colombia] en una situación de vulnerabilidad extrema. 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 la garantía de estos derechos”²¹².

La realidad es que el argumento sirve para identificar a los desplazados como colectivo que merece atención preferente, desatendiendo por tanto necesidades equiparables del resto de la población, pero luego el Estado se limita a ofrecer a los primeros una respuesta esencialmente humanitaria. Durante los primeros años de vigencia de la Ley 387, de 1997, ni siquiera esa respuesta pasaba de ser simbólica: las acciones “preventivas” consistieron, únicamente, en la impartición de cursos sobre Derecho Humanitario a militares y funcionarios del Estado; mientras el desplazamiento no dejaba de aumentar²¹³. El lenguaje de los derechos humanos y las teorías sobre la prevención de las causas subyacentes al desplazamiento han servido, así, para aplazar la búsqueda de soluciones al conflicto colombiano.

La Ley 387 de 1997 estableció las bases de la política estatal de atención a las personas desplazadas por razón del conflicto armado interno, incluidas las violaciones de los derechos humanos y del Derecho Huma-

²¹² “La guerra interna y el desplazamiento forzado”, en Nubia Bello, Martha (ed.): *Desplazamiento forzado. Dinámicas de guerra, exclusión y desarraigo*. Bogotá: ACNUR, Universidad Nacional de Colombia, 2004, p. 46.

²¹³ CODHES: “Desplazamiento forzado y políticas públicas. Entre la precariedad del Estado y el asistencialismo”, *Boletín*, julio 24 de 1998 (consultado en www.codhes.org.co)

²¹⁴ Según su artículo 1, “[e]s desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o su libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público”.

5. DERECHOS HUMANOS Y DESPLAZAMIENTO INTERNO EN COLOMBIA

nitario que se producen en el contexto de ese conflicto²¹⁴. Su artículo 2 proclama, de acuerdo con las pautas marcadas por la ONU, el derecho de los colombianos a no ser desplazados forzadamente, de modo que el Estado queda obligado a reparar las consecuencias de la violación de la obligación de prevenir ese desplazamiento. Además, ese derecho a no ser desplazado aparece como fundamento del trato diferenciado y más favorable a que tiene derecho el desplazado, incluido el acceso preferente a los servicios locales en las comunidades de acogida, relacionado asimismo con la presunción de que su situación es especialmente vulnerable. La presunción choca sin embargo con la realidad colombiana, y en esa medida su principal finalidad parece ser la de restringir –con el beneplácito de la ONU– el número de beneficiarios de la acción asistencial del Estado.

La aplicación de la Ley, así como la de los decretos reglamentarios que la completan, se realiza a través de las instituciones del *Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada* (SNAIPD). Esta red de entidades públicas debe garantizar la atención integral a la población desplazada cuya coordinación corresponde a *Red de Solidaridad Social*, entidad pública encargada de la atención a todos los grupos de población vulnerable. La Ley ha creado también un órgano consultivo y asesor, denominado *Consejo Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia*, del que forman parte las más altas autoridades políticas del Estado, y ha emplazado al Gobierno a elaborar un *Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia*.

Según la normativa de desarrollo de la Ley, el sistema asistencial se pone en marcha cuando las medidas de prevención no han impedido el desplazamiento. Los desplazados pueden recibir ayuda humanitaria de emergencia, que incluye alimentación y salud básicas, así como acceso a la vivienda, durante tres meses, prorrogables por un nuevo periodo de tres meses en circunstancias excepcionales. La ayuda se recibe por el desplazado y su familia previa presentación de una declaración sobre su situación ante el Ministerio Público. Después de la fase asistencial, la Ley se propone poner fin a la dependencia a través sobre todo de financiación de actividades productivas o de la formación profesional y las ofertas de empleo de emergencia. En paralelo, la Ley prevé el retorno o –si ello no fuera posible– la reubicación de los beneficiarios en lugares donde puedan acceder a tierras productivas, con intervención del Instituto Colombiano para la Reforma Agraria.

5. DERECHOS HUMANOS Y DESPLAZAMIENTO INTERNO EN COLOMBIA

Ahora bien, según la inmensa mayoría de las opiniones y de los informes técnicos, el sistema, en la práctica, es un fracaso. Ello en buena medida se debe a la falta de financiación adecuada, mientras que aumentan las partidas presupuestarias destinadas a realizar acciones armadas en el marco de la llamada política de seguridad democrática. Sólo la vertiente asistencial ha logrado funcionar en alguna medida, sobre todo cuando el número de desplazados en una zona determinada alcanza cifras significativas. Ahora bien, incluso en ese caso, los resultados son alarmantes. Según una evaluación del Programa Mundial de Alimentos de 2003 citada por la propia Corte Constitucional en su Sentencia de 2004, el 92% de los desplazados aún presenta necesidades básicas insatisfechas, y el 80% de ellos puede considerarse indigente²¹⁵.

En particular, los comités establecidos en los diversos niveles territoriales, que deben establecer también mecanismos alternativos a los propios de la justicia ordinaria para la resolución de conflictos, están encargados de llevar a cabo las acciones de asistencia material y desarrollo local, y en teoría tienen facultades para adoptar medidas jurídicas destinadas a la protección de derechos de los desplazados. Esta concepción es incompatible con el principio de no discriminación no sólo desde el punto de vista teórico. Aun cuando la atención recibida por los desplazados a través de este sistema institucional sea escasa, ello despierta el recelo y la hostilidad de las comunidades, igualmente desposeídas, que les acogen.

En cuanto a las medidas más generales de prevención del desplazamiento, la Ley establece líneas y principios que apenas se han traducido en acciones prácticas. El Gobierno central es responsable de la difusión y promoción del Derecho Internacional Humanitario, de realizar acciones para estimular la convivencia ciudadana, y de asesorar a los municipios y departamentos para que incluyan en sus planes de desarrollo un componente de prevención de los éxodos forzados. Así mismo se ha desarrollado un *sistema de alerta temprana*, a cargo de la Defensoría del Pueblo, que debe permitir a las autoridades actuar para evitar las masacres o asesinatos colectivos y los actos de intimidación, puesto que

²¹⁵ “Vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria de la población desplazada por la violencia en Colombia” Informe 2003. Citado por la sentencia de la Corte Constitucional T-025 de 2004.

5. DERECHOS HUMANOS Y DESPLAZAMIENTO INTERNO EN COLOMBIA

a estos crímenes se atribuye la calificación de causas inmediatas del desplazamiento forzado²¹⁶.

La Ley colombiana incurre de este modo en el ya viejo razonamiento que subyace a las *estrategias de prevención de éxodo*, según el cual es preciso poner fin a las masacres y otras amenazas a la vida en la medida en que son causas del desplazamiento interno. Ese argumento desdeña, sin embargo, el fundamento insoslayable de los derechos humanos, según el cual es preciso poner fin a todas las violaciones de derechos humanos simplemente porque atentan contra la dignidad intrínseca de la persona humana; y con independencia que la víctima se vea o no forzada a emprender el desplazamiento. En todo caso, tal como afirma Beatriz Eugenia Sánchez Mojica, el hecho de que la aplicación del marco legal en gran medida se limite en Colombia a la prestación de asistencia a los desplazados acaba por desvincular la respuesta del Estado al fenómeno del desplazamiento y las causas subyacentes al desplazamiento, pese a que el origen de la concepción teórica sea una indagación sobre tales causas²¹⁷.

Por otro lado, pero en estrecha relación con ello, la preeminencia de la respuesta asistencial a las necesidades de un colectivo de casi tres millones de personas no ha impedido la individualización de los beneficios legales. La Corte Constitucional ha debido pronunciarse en diversas ocasiones sobre el concepto de desplazado en Colombia y sobre los beneficios vinculados a esa calificación, a partir de *acciones de tutela* interpuestas por los desplazados. Pero, además, la Corte ha aprovechado para realizar exigencias muy directas al Gobierno, y para emitir *sentencias legislativas*, mediante las que ha modificado el sistema de fuentes colombiano. Así, en 2000, la Corte, mediante su Sentencia SU-1150/00, exigió al Gobierno que adoptase normas de desarrollo de la Ley 387, mientras que atribuía a los

²¹⁶ La Red Nacional de Información y el Observatorio del Desplazamiento Interno por la Violencia, previstos en la Ley 387 de 1997 para recopilar información sobre desplazamientos potenciales, no han llegado a ponerse en práctica, y la Defensoría del Pueblo puso en marcha el Sistema de Alertas Tempranas en 2002 (*Balance de la política de atención al desplazamiento forzado en Colombia 1999-2002*, ACNUR- Oficina para Colombia, con la colaboración de USAID)

²¹⁷ “El trato más favorable a los desplazados internos en la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana”, en *Foro Constitucional Iberoamericano*, n. 7, 2004, publicación electrónica que también ha servido de base para el análisis de la jurisprudencia constitucional que a continuación se realiza.

(<http://www.uc3m.es/uc3m/inst/MGP/JCI/revista-07art-bes.htm>)

5. DERECHOS HUMANOS Y DESPLAZAMIENTO INTERNO EN COLOMBIA

Principios rectores sobre desplazamiento interno el carácter de “imperativos de orden constitucional”. Los Principios forman parte hoy, por tanto, del núcleo esencial del orden constitucional colombiano, y su cumplimiento puede ser directamente exigido ante los jueces.

La Corte ha adoptado esa visión tan extendida de considerar al desplazamiento forzoso como una violación múltiple, masiva y continua de derechos, tanto civiles y políticos como económicos, sociales y culturales; una violación que además afecta a toda la sociedad, en la medida en la que destruye el tejido social y genera miseria. La validez de esa afirmación es sólo relativa, puesto que de hecho excluye la mención a otras violaciones de derechos, también múltiples, masivas y continuas, que no hubiesen dado lugar al desplazamiento.

En 2002, mediante su Sentencia T-215/02, la Corte dio una última vuelta de tuerca para vincular la crisis del desplazamiento interno con la crisis de legitimación del Estado colombiano en su conjunto. El conflicto interno, y no las fumigaciones o la lucha por la tierra por ejemplo, es, para la Corte, causa del “desplazamiento de miles de colombianos que se ven forzados a unas condiciones de vida que son la negación del constitucionalismo”. Entre la jurisprudencia más relevante, la Corte ha exigido también al gobierno que garantice el retorno o el reasentamiento voluntarios en condiciones que aseguren la dignidad de las víctimas de desarraigo y del desalojo violento²¹⁸. Finalmente, mediante su muy relevante Sentencia T-025 de 2004, la Corte ha calificado la crisis del desplazamiento interno como un *estado de cosas inconstitucional*, según una calificación que remite a las expresiones cuadro sistemático de violación de derechos humanos o *práctica administrativa* de violación de derechos humanos, utilizadas por los órganos jurisprudenciales internacionales competentes en materia de derechos humanos²¹⁹. Además, mediante dicha Sentencia, la Corte pidió al Consejo Nacional para la Atención Integral a los Desplazados por la Violencia que se pronunciase sobre la viabilidad de la respuesta del Estado y en su caso proceda a redefinir los compromisos del Estado.

²¹⁸ Sentencia T- 602 de 2003.

²¹⁹ Según previa jurisprudencia de la Corte Constitucional, esa situación se caracteriza por una violación de derechos fundamentales de carácter generalizado y estructural, hasta el punto de que el sistema judicial podría colapsarse si los afectados decidiesen emprender las acciones de tutela a las que tienen derecho.

5. DERECHOS HUMANOS Y DESPLAZAMIENTO INTERNO EN COLOMBIA

Ese estado de cosas inconstitucional tampoco se resolverá mediante la tipificación del desplazamiento forzado como conducta delictiva –siguiendo la pauta marcada por el Derecho Humanitario– en el artículo 180 del Código Penal. En consonancia con la ineficacia del marco legislativo de protección y asistencia a los desplazados, la elevadísima impunidad imperante en Colombia hace que esta tipificación tenga un carácter en gran medida simbólico.

5.3.2. ACCIÓN DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL, CON ESPECIAL REFERENCIA A NACIONES UNIDAS

El desplazamiento humano de casi tres millones de personas en un país en el que 30 millones de habitantes se encuentran por debajo del nivel de la pobreza es el síntoma evidente de una situación de violación grave y masiva de derechos humanos, que a su vez es consecuencia del absoluto abandono de las víctimas. Durante los últimos años, muchas voces se han alzado solicitando una intervención armada en Colombia²²⁰. Pero la comunidad internacional no suele emprender acciones de asistencia masiva y protección efectiva de la población –o así ha sido hasta la fecha– a menos que se produzca o exista un alto riesgo de desbordamiento del conflicto mediante un éxodo masivo de carácter trasfronterizo.

En estas circunstancias, los actores externos se implican en el conflicto colombiano en función de sus intereses, y la comunidad internacional adopta una línea de acción *asistencialista*, que refuerza la acción emprendida por el Gobierno nacional, pero que de ningún modo contribuye de modo directo a poner fin al conflicto armado. De hecho, la asistencia humanitaria es en sí misma un poderoso factor de *sostenibilidad* del conflicto, puesto que las mafias locales y en ocasiones el aparato del Estado obtienen beneficios muy importantes a partir de confiscaciones y requisas.

Las agencias de la ONU comenzaron a actuar y a establecerse en Colombia a partir del momento en que era evidente el riesgo de su exten-

²²⁰ Vid. ad. ex. *Una fuerza preventiva de la ONU: Opción para Colombia*. Fundación Seguridad y Democracia, 2003.

²²¹ La mayoría de los datos que se incluyen a continuación proceden del informe *Overview of the UN System Response to IDPs in Colombia (1998-2003)*

5. DERECHOS HUMANOS Y DESPLAZAMIENTO INTERNO EN COLOMBIA

sión a otros países de la región²²¹. Así, a mediados de los noventa, se creó en Bogotá una oficina permanente del ACNUR, y se establecieron en Colombia muchas ONG tanto nacionales como internacionales, con el objetivo de desarrollar programas de prevención del desplazamiento y de atención a los desplazados. El carácter masivo que había llegado a adquirir el desplazamiento interno en Colombia sirvió como fundamento para que el ACNUR comenzase a desplegar su acción de asistencia y protección en Colombia. Así, entre 2000 y 2002, la inversión en proyectos destinada a la atención al desplazamiento de todas las agencias ascendió aproximadamente a 43.125.000 dólares²²².

En la actualidad, la acción del sistema de Naciones Unidas en Colombia se concentra en programas de fortalecimiento institucional, incluida la formación y la asesoría jurídica a organizaciones de base (*grass-roots organizations*) y a las comunidades de desplazados; programas específicamente dirigidos a la protección de los desplazados y a la prevención del desplazamiento, incluidas las cuestiones relativas al registro y la obtención de títulos de propiedad de la tierra, y el intento de establecer una presencia internacional allí donde no llega el Estado; programas de integración socioeconómica a través de proyectos de generación de ingresos; y programas relacionados con salud, bienestar y educación, dirigidos a los grupos más vulnerables²²³. Las agencias de la ONU desarrollan proyectos en más de 25 de los 32 departamentos, y tiene oficinas locales en más de 15 departamentos.

La mayoría de las propuestas y de los esfuerzos está, por tanto, relacionada con el hecho del desplazamiento. En 1999, por ejemplo, las doce agencias de la ONU presentes en Colombia crearon un Grupo Temático para desarrollar una respuesta conjunta al desplazamiento interno, en el que el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y la Oficina Humanitaria de la comisión europea (ECHO) participan como observadores.

²²² Grupo Temático de Desplazamiento (GTD), Humanitarian Action Plan, 2002-2003, Colombia, United Nations System, noviembre 2002.

²²³ Así, por ejemplo, las agencias de la ONU han puesto en práctica proyectos dirigidos a las mujeres que son cabeza de familia, para facilitar su inserción en el mercado laboral, así como a jóvenes entre 13 y 25 años, para intentar evitar su reclutamiento por las facciones combatientes o la liberación de quienes han sido reclutados. Otros programas complementarios procuran reforzar las carencias de la formación educativa, ofrecen apoyo psicológico, o pretenden reducir la violencia doméstica.

5. DERECHOS HUMANOS Y DESPLAZAMIENTO INTERNO EN COLOMBIA

Además, crearon una Unidad técnica conjunta, que apoya a la Red de Solidaridad Social en el seguimiento y la evaluación de la repuesta estatal a las necesidades de los desplazados. Finalmente, la RSS y el ACNUR establecieron Grupos de trabajo sobre desplazamiento interno, si bien la falta de voluntad política y de financiación impidieron su funcionamiento pese a lo estipulado en la Ley 387 y en alguna de sus normas de desarrollo.

Los observadores coinciden en afirmar, pese a todo, que los esfuerzos desplegados por el sistema de la ONU son dispersos, hasta el punto de que los proyectos parecen haber sido esparcidos a lo largo y ancho del territorio de modo aleatorio. En ocasiones, ninguna agencia de la ONU está presente en ciertas zonas con muy alta concentración de personas desplazadas, pese a sus –siempre en términos relativos– elevados recursos en Colombia. No existe, según ha criticado algún informe reciente, una estrategia coherente y coordinada de la ONU para mitigar el impacto del desplazamiento interno (y de cualquier violación de derechos humanos, añadiríamos), sino que cada agencia elabora y procura aplicar sus propios proyectos según acuerdos bilaterales con las autoridades nacionales.

En noviembre de 2002, Naciones Unidas comenzó a diseñar una respuesta colectiva a las necesidades de la población colombiana, en el intento de lograr una mayor cooperación entre las agencias a través de la planificación y la ejecución conjuntas. De este modo surgió el *Plan de Acción Humanitaria* que, una vez más, tendría como finalidad primordial prevenir el desplazamiento interno en Colombia, incluida la difusión de los Principios rectores. No es, ciertamente, casual, que sea ACNUR la agencia líder por lo que respecta a la coordinación sobre el terreno, con la experiencia adquirida en la prevención de éxodos a lo largo de los últimos quince años mediante una estrategia basada en la prestación de asistencia.

El PAH, en cuya elaboración han participado las agencias del Grupo Temático –algunas de las cuales son ACNUR, UNICEF, UNIFEM, OMS, FAO, PMA, PNUD– está concebido, por tanto, como un instrumento para reducir el desplazamiento en Colombia. Ahora bien, este enfoque basado en el hecho del desplazamiento y el riesgo de desplazamiento potencial permite incluir como beneficiarias de los planes de ayuda de la ONU a aquellas poblaciones que quedan excluidas del sistema asistencial establecido mediante la Ley 387 y sus decretos de desarrollo, así como a las poblaciones sitiadas. Entre sus objetivos, el PAH se propone incrementar la presencia internacional en el terreno a través de sub-delegaciones locales, y ocuparse también de los desplazados internos en áreas urbanas. La

5. DERECHOS HUMANOS Y DESPLAZAMIENTO INTERNO EN COLOMBIA

ONU había previsto duplicar sus recursos en 2003, hasta alcanzar casi los 80 millones de dólares, pero los Estados donantes apenas realizaron las aportaciones necesarias, sino que desembolsaron menos de 30 millones.

En cuanto a la acción de supervisión del cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos, la Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos es muy activa en Colombia, y mantiene oficinas abiertas en Bogotá, Medellín y Cali. Pero sus relaciones con el Gobierno no han sido nunca fáciles, debido a que las recomendaciones realizadas cada año en sus exhaustivos informes anuales acaban cuestionando la capacidad del Estado para cumplir con sus obligaciones internacionales.

Respecto a las organizaciones internacionales de carácter regional, y con independencia de lo que se dirá de la Unión Europea, la Organización de Estados Americanos (OEA) inició en 2004 una misión en Colombia con el fin de ofrecer “apoyo técnico para la verificación de las iniciativas de cese al fuego y a las hostilidades, de desmovilización, de desarme y de reinserción”. La OEA es el único actor externo presente en un proceso cargado de dificultades, precisamente respecto de un país que constituye uno de los más graves riesgos a la seguridad hemisférica. Esta misión de supervisión se ha enfrentado a múltiples obstáculos, incluida la falta de fondos, o las críticas relacionadas con su excesiva involucración en las negociaciones, pero no cabe duda de que se trata de una misión necesaria. Ahora bien, teniendo en cuenta que el proceso sólo afecta a la desmovilización de paramilitares, y que se está llevando a cabo en ausencia de un marco legal, la OEA debe tener especial cuidado en no revestir de legitimidad cualquier resultado que pueda surgir de la mesa de negociaciones.

Por lo que respecta a los actores estatales externos, Estados Unidos sigue siendo el actor extranjero más influyente en Colombia; y Colombia ocupa uno de los primeros puestos entre los países beneficiarios de la cooperación norteamericana. Pero el apoyo militar y financiero que ha brindado al Gobierno colombiano en el marco del Plan Colombia, por un valor de tres mil millones de dólares, tiene por destino la realización de operaciones contra el narcotráfico y de operaciones de contra-insurgencia. Aunque en principio un porcentaje del monto total de la ayuda, hasta un 25%, está condicionada a la consecución de logros en materia de derechos humanos, la realidad es que no han disminuido los desembolsos previstos. Todo indica, además, que ese apoyo seguirá aumentando. En particular, el Congreso de Estados Unidos ha aprobado la duplicación de las tropas estadounidenses, que ofrecerán apoyo logístico y entrenamiento, para el año 2005. Las tropas

5. DERECHOS HUMANOS Y DESPLAZAMIENTO INTERNO EN COLOMBIA

y los contratistas ofrecerán apoyo logístico y entrenamiento a las fuerzas armadas colombianas en operaciones antinarcóticos y contrainsurgentes

5.3.3. LABORATORIOS DE PAZ DE LA UNIÓN EUROPEA

La relación entre Colombia y la UE se establece en tres distintos niveles. En un nivel digamos político, esa relación se enmarca en el diálogo y la concertación con los grupos de países latinoamericanos, concretamente con el *Grupo de Río*, grupo institucionalizado en 1987 y del que forman parte 13 países de América Latina. En el marco convencional de la cooperación al desarrollo, la relación se encauza a través del Acuerdo Marco de Cooperación firmado en 1993 entre la UE y la Comunidad Andina, a la que desde 1969 –aun cuando entonces se llamó Pacto Andino– pertenecen, junto a Colombia, Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela. Este Acuerdo, que se incluye entre los llamados de tercera generación, fue ratificado por Colombia en 1983 y por el Consejo de la UE mediante por Decisión 98/278, de 1998. El Acuerdo se fundamenta en el respeto a los principios democráticos y a los derechos humanos, y amplía los ámbitos de cooperación, con especial incidencia en la cooperación económica y la cooperación al desarrollo, procurando impulsar las relaciones en el plano comercial.

Finalmente, la UE mantiene, sobre todo desde 1990, una estrecha e intensa relación bilateral con Colombia. En abril de 1990, el entonces presidente Virgilio Barco presentaba oficialmente a las instancias comunitarias un Plan Especial de Cooperación Económica, que comportaba un conjunto de acciones prioritarias para neutralizar la influencia negativa de la droga en los ámbitos económico y social colombianos. El Consejo aprobó ese mismo año la propuesta de la comisión de destinar 60 millones de ecus (hoy euros) para poner en marcha acciones de cooperación durante cuatro años en Colombia, al tiempo que se proponía abrir el mercado comunitario a los principales productos de exportación procedentes de Colombia y de otros países de la subregión.

Las llamadas *preferencias andinas* configuran hoy un Sistema de Preferencias Generalizadas equiparable al ofrecido a los Estados menos desarrollados. La Delegación de la Comisión Europea para Colombia – encargada también de las relaciones con Ecuador– abrió sus puertas en Bogotá en junio de 1993, con el fin de estrechar las relaciones bilaterales.

5. DERECHOS HUMANOS Y DESPLAZAMIENTO INTERNO EN COLOMBIA

También la Oficina Humanitaria de la Comisión, ECHO, abrió una oficina en Colombia en 1997 para prestar asistencia a la población desplazada víctima del conflicto armado interno.

Tal como expresó ante el Parlamento Europeo la Comisaria Europea de Relaciones Exteriores, Benita Ferrero-Waldner, en diciembre de 2004, los esfuerzos de la UE hacia Colombia pretenden promover los derechos humanos –pero sin dejar de hacer el seguimiento de la “situación humanitaria”–, el *buen gobierno* –apoyando los esfuerzos gubernamentales de reforzar el Estado de Derecho en el conjunto del país–, y el desarrollo sostenible y en particular la cohesión social. La consecución de tales objetivos se pretende lograr, según la Comisaria, a través de todos los instrumentos existentes en el ámbito de la acción exterior: una diplomacia activa –que en concreto apoye los procesos de paz–, la concesión de un régimen de intercambios comerciales “extremadamente favorable” –que está en fase de renovación– y las acciones de cooperación al desarrollo.

En este último sentido, y sin tener en cuenta las aportaciones de los Estados miembros, la Comisión ha superado respecto de Colombia los compromisos adquiridos en la conferencia de donantes de 2001. Esos compromisos suponían 140 millones de euros entre 2001 y 2006, la cifra más elevada para un solo país en América Latina. Pues bien, a finales de 2003, la Comisión había hecho un desembolso efectivo de 136 millones. Las prioridades de las acciones de la UE en Colombia que se inscriben en la política de desarrollo son: el reforzamiento institucional y en particular del poder judicial, la defensa de los derechos humanos y la cobertura asistencial a las víctimas del desplazamiento forzoso²²⁴, y el apoyo a los procesos de paz mediante

²²⁴ La Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea (ECHO) se encarga de los programas asistenciales, esencialmente dirigidos a los desplazados, y que suponen una contribución anual que ronda los 10 millones de euros.

²²⁵ Plenary Session of the European Parliament - Brussels, 02.12.2004 - SPEECH/04/508, consultado en http://europa.eu.int/comm/external_relations/news/ferro-ro/2004/sp04_508.htm, el 9 de marzo de 2005.

²²⁶ Durante la entrevista personal mantenida en Bogotá, Nicola Bertolini, Consejero de Cooperación de la Comisión Europea, reconoció que los Laboratorios tienen enorme visibilidad pese a que sus resultados no han sido contrastados. El único ejemplo que en su opinión pudiera equipararse a ellos se desarrolla en el Ulster. Este epígrafe ha sido elaborado, casi en su integridad, con los documentos internos facilitados por el Sr. Bertolini y por el personal de la delegación de la Comisión Europea en Colombia.

5. DERECHOS HUMANOS Y DESPLAZAMIENTO INTERNO EN COLOMBIA

los Laboratorios de Paz, que son programas integrados de desarrollo local que aspiran a ser fundamento y base de las iniciativas de paz a nivel local²²⁵.

Los *Laboratorios de Paz* son el programa, o el conjunto de proyectos, más importante de la UE en Colombia, hasta el punto de que la *Estrategia País* de la Comisión Europea para Colombia los define como la principal herramienta de su Cooperación Técnica y Financiera en este país. Los Laboratorios son, sin duda, un programa novedoso y precursor en cuanto a su concepción, aunque todavía no hayan dado resultados equiparables a la ambición con la que se formularon²²⁶. El intento de dar apoyo claro a las formas de participación ciudadana que se habían producido espontáneamente en ciertas zonas del país es, según la Comisión el origen de los Laboratorios. En este sentido, la concepción y el diseño del programa se realiza a partir del ámbito local, único ámbito en el que en realidad pueden fructificar las iniciativas duraderas de paz²²⁷. No debe restarse valor al hecho poco frecuente de que la Comisión se haya propuesto respaldar las iniciativas que podrían denominarse de *resistencia civil*, que surgen para hacer frente a las presiones y las amenazas de los actores armados.

Los Laboratorios pretenden crear espacios de convivencia en medio del conflicto y poner en práctica mecanismos innovadores, pero viables y eficaces, de resolución de conflictos, de respeto a los derechos humanos, y de reconstrucción del tejido social y de la economía. La idea que preside el programa es la de *transformación en el seno del conflicto*. Se trata, en efecto, de activar los procesos sociales de participación y de fortalecer las instituciones locales para incidir en los planos económico, social, cultural y político, y para construir colectivamente las condiciones de una paz duradera y de una vida digna. Así, la disminución de la vulnerabilidad de la población mediante la implantación o el reforzamiento de los instrumentos propios del Estado de Derecho tendría como efecto la desactivación del conflicto armado en la región de que se trate.

Aunque comenzaron a ponerse en práctica en 2002 en el Magdalena Medio, los Laboratorios estaban desde su inicio concebidos para extenderse a otras regiones de Colombia. Ese primer Laboratorio, organizado en

²²⁷ En otras zonas del país, la Comisión ha puesto en marcha programas de desarrollo rural de alcance más limitado; y en las grandes ciudades colombianas, se desarrolla con financiación europea el *Programa de apoyo a jóvenes y niños de la calle*, que pretende contribuir a mitigar la exclusión social e este colectivo.

5. DERECHOS HUMANOS Y DESPLAZAMIENTO INTERNO EN COLOMBIA

dos fases y con una duración total de 8 años, obtuvo una financiación europea de 34,8 millones de euros para un presupuesto total de 42,2 millones de euros. El Gobierno colombiano, a través de la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, ofreció su colaboración y completó el presupuesto; y su ejecución técnica corre a cargo de la *Corporación Desarrollo y Paz en el Magdalena Medio*. Los beneficiarios son un total de 720.000 habitantes de los 29 municipios de la región (departamentos de Santander, Bolívar, Antioquia y Cesar), y el programa supone la puesta en marcha de cientos de proyectos, desde la reeducación de los miembros de grupos armados que se encuentran encarcelados hasta el “Mejoramiento tecnológico en la fabricación de los productos de arcilla para los alfareros de Barrancabermeja”.

En el marco del objetivo global de atacar las causas socioeconómicas del conflicto y permitir que la sociedad civil se apropie del espacio público y de las instituciones, las estrategias o *ejes estratégicos* del Laboratorio son:

— El fortalecimiento del diálogo y de la protección de derechos, creando *espacios humanitarios de convivencia pacífica* e instaurando una cultura de paz, incluida la formación de la población en materia de derechos humanos y de métodos alternativos de resolución de conflictos;

— La mejora de la infraestructura social, mediante el incentivo de procesos de cambio en el plano social y educativo y el favorecimiento de la integración familiar, con especial atención a los grupos vulnerables, como mujeres y niños;

— El fortalecimiento de las instituciones democráticas, para que sean capaces de llevar a cabo políticas de ordenación del territorio y de prestar servicios colectivos, incluido el apoyo a las redes sociales y a las organizaciones de base que favorezcan la participación ciudadana en la gestión de lo público y en el control;

— El desarrollo económico sostenible, mediante el fomento de las redes de economía solidaria relacionadas con la seguridad alimentaria, la comercialización y las actividades no agrícolas que sirvan de puente entre los ámbitos rural y urbano, incluido el apoyo a proyectos productivos que ofrezcan alternativas de ingresos y de empleo.

El segundo Laboratorio de Paz se puso en marcha a finales de 2003. Sus beneficiarios directos serán, a lo largo de 5 años, los 1.400.000 habitantes de los 62 municipios incluidos en el programa, ubicados en el Norte de Santander, Oriente antioqueño y departamentos de Nariño y Cauca. Una

5. DERECHOS HUMANOS Y DESPLAZAMIENTO INTERNO EN COLOMBIA

vez más, se seleccionaron municipios en los que existen movimientos de participación ciudadana cuyos fines son la búsqueda de la paz y el respeto a los derechos humanos a través de la cultura de paz y la mejora de la calidad de vida. En este caso, la contribución europea se ha cifrado en 33 millones de euros de un presupuesto total de 41,4 millones.

Aun cuando todavía parece prematura una evaluación fiable de su impacto real, los Laboratorios de Paz pueden considerarse uno de los proyectos emblemáticos de la acción exterior europea. Sus objetivos se inscriben plenamente en el marco de los valores que han inspirado el proceso de construcción europea y que son aplicables también a su política exterior. Estos valores, que han vuelto a ser plasmados el *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, pueden resumirse en la preeminencia del Estado de derecho y en el principio de respeto a los derechos humanos. Si la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea está en realidad dispuesta a afirmar esos valores mediante la gestión de crisis y la resolución de conflictos en el mundo, Colombia se presenta como un desafío tal vez difícil, pero insoslayable.

BIBLIOGRAFÍA

7. LIBROS

- ACNUR Oficina para Colombia, con la colaboración de USAID “Balance de la política de atención al desplazamiento forzado en Colombia 1999-2002”. ANUR Bogotá (Colombia) 2002.
- ARANGUREN MOLINA, Mauricio. “Mi confesión. Carlos Castaño revela sus secretos”. Editorial Oveja Negra, Bogotá (Colombia) 2001
- BORDA Ernesto (Ed). “Conflicto y Seguridad Democrática en Colombia: Temas críticos y propuestas”. Ernesto Borda, et. al., Fundación Social-Fescol, Bogotá (Colombia) 2004.
- CODHES (Consultoría para el desplazamiento forzado y los Derechos Humanos) y UNICEF, (Oficina de área para Colombia y Venezuela) “Un país que huye. Desplazamiento y violencia en una nación fragmentada” Editora Guadalupe. Bogotá, (Colombia) 1999.
- DEAS, Malcon; y GAITÁN, Fernando: “Dos ensayos especulativos sobre la violencia en Colombia”. Departamento Nacional de Planeación, Fonade, Tercer Mundo Editores, Bogotá, (Colombia)1995.
- GARCÍA VILLEGAS, Mauricio y SANTOS, Boaventura (Dir.) “El caleidoscopio de las justicias en Colombia” Siglo del hombre editores. Bogotá (Colombia) 2001.
- NUBIO BELLO, Martha (ed.): “Desplazamiento forzado. Dinámicas de guerra, exclusión y desarraigo”. Bogotá: ACNUR, Universidad Nacional de Colombia, 2004.
- OROZCO ABAD, Iván “Combatientes, rebeldes y terroristas: guerra y derecho en Colombia”. Temis. Bogotá (Colombia) 1992.

6. BIBLIOGRAFÍA

- URIBE, María Teresa (dir.): “Desplazamiento forzado en Antioquia 1985-1998”, Secretariado Nacional de la Pastoral Social, Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia. Editorial Kimpres Ltda., Bogotá (Colombia) 2001.
- VARGAS Meza Ricardo “Drogas, mascararas y juegos” Tercer Mundo Editores Bogotá 1999.

7.1. Artículos. *papers* y ponencias

- AGIER, Michael. *Colombia. Violencia contra política*, en Weissman, Fabrice (ed): “A la sombra de las guerras justas. El orden internacional y la acción humanitaria”. Madrid: Médicos sin Fronteras, Icaria.
- BOTERO Catalina. *Amparo contra sentencia judiciales y enfren-tamiento entre las Corte*, en *Foro Constitucional Iberoamericano*, revista electrónica N° 6, 2004 <http://www.uc3m.es/fci>.
- CRANDALL, Russell. *Clinton Bush and Plan Colombia*. Publicado en *Survival*, vol. 44, n° 1. 2002. The International Institute for Strategic Studies. Londres.)
- ESPIEL, Héctor; PICADO, Sonia; y VALLADARES LANZA, Leo. *Principles and Criteria for the Protection of and Assistance to Central American Refugees and Displaced Persons in Latin America*, en *International Journal of Refugee Law*, vol. II, 1990.
- G. MANWARING, Max. *Nonstate actors in Colombia: Treath and response*. Strategic Studies Institute, US. Army War College. 2002. Disponible en www.carlisle.army.mil.
- G. MANWARING, Max. *Nonstate actors in Colombia: Treath and response*. Strategic Studies Institute, US. Army War College. 2002. Disponible en www.carlisle.army.mil.
- G. MANWARING, Max. *Nonstate actors in Colombia: Threat and response*. Strategic Studies Institute. US. War College, 2002. Disponible en www.carlisle.army.mil.
- GARCÍA VILLEGAS, Mauricio y SANTOS, Boaventura. “*Colombia: El revés del contrato social de la modernidad*” en GARCIA, Mauricio y SANTOS, Boaventura (Dirs.) “El caleidoscopio de las justicias en Colombia” Siglo del hombre editores. Bogotá 2001.
- GARCÍA VILLEGAS, Mauricio. “*Constitucionalismo perverso, normalidad y anormalidad constitucional en Colombia: 1957-1997*” en

6. BIBLIOGRAFÍA

- GARCIA, Mauricio y SANTOS, Boaventura (Dirs.) “El caleidoscopio de las justicias en Colombia” Siglo del hombre editores. Bogotá 2001.
- GÓMEZ BUENDÍA Hernando. “*La violencia contemporánea en Colombia: Un punto de vista liberal*” en SÁNCHEZ, Gonzalo y PEÑARANDA, Ricardo (Comp.) “Pasado y presente de la violencia en Colombia.” IEPRI y CEREC. 2 edición, primera reimpression, 1995.
 - GÓMEZ ROSA, Fidel. *Los grupos paramilitares en Colombia*. Boletín Informativo. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional. Madrid, 2003.
 - GUERRERO, Víctor. *Breve historia de las amnistías e indultos en Colombia* Fundación Social-ICTJ, 2003. Artículo consultado en la página web Consejeros de Paz <http://www.consejerosdepaz.org/>.
 - MACKINLAY, John. *Globalization and insurgency* en *Adelphi Paper* 352, International Institute for Strategic Studies, Londres.
 - MARCELLA, Gabriel. *The United States and Colombia: The journey from ambiguity to strategic clarity*. Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, 2003. Disponible en www.carlisle.army.mil.
 - MARCELLA, Gabriel. *The United States and Colombia: The journey from ambiguity to strategic clarity*. Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, 2003. Disponible en www.carlisle.army.mil.
 - MAZELLA, Gabriel. *The United States and Colombia. The Journey from ambiguity to strategic clarity*. Strategic Studies Institute. US. War College, 2003. Disponible en www.carlisle.army.mil.
 - PIZARRO LEONGÓMEZ, Eduardo. *La insurgencia armada: Raíces y perspectiva*” en SÁNCHEZ, Gonzalo y PEÑARANDA, Ricardo (Comp.) “Pasado y presente de la violencia en Colombia.” IEPRI y CEREC. 2 edición, primera reimpression, 1995.
 - PÉCAUT, Daniel. *Crise, guerre et paix en Colombia* en *Problemas de l'Amérique Latine* N° 84. París abril-junio 1987.
 - PEÑUELA, Edgar. *El ajedrez de la paz y de la guerra*”. Autodefensas Unidas de Colombia, Estado Mayor Conjunto Calima. Disponible en www.aucbc.com.
 - RAMÍREZ, Socorro. *La internacionalización del conflicto y de la paz en Colombia*, en “El Plan Colombia y la internacionalización del conflicto”. Bogotá, IEPRI, Editorial Planeta, 2001.
 - REYES, Alejandro. *Compra de tierras por narcotraficante*”, en THOUMI, F (ed) “Drogas ilícitas en Colombia: su impacto económico, político y social”, Bogotá Ariel y PNUD 1997.

6. BIBLIOGRAFÍA

- REYES P., Alejandro. “*El problema territorial del desplazamiento forzoso*”, en “Consulta permanente sobre desplazamiento interno en las Américas. Informe final. Misión in situ de asistencia técnica sobre desplazamiento interno en Colombia”, IIDH, Secretaría Técnica, 1997.
- ROMÁN ORTIZ, David. *Amenazas transnacionales a la seguridad, tecnología e ingobernabilidad: el caso de Colombia*. IV Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración. Granada, septiembre de 1999.
- ROMÁN ORTIZ, David. *El terrorismo en Hispanoamérica*. Conferencia pronunciada en el X Curso Internacional de Defensa. Jaca (España), septiembre de 2002.
- ROMÁN ORTIZ, David. *El estado colombiano frente a las FARC*. Centro de Estudios y Análisis de Seguridad. Universidad de Granada. Disponible en www.ugr.es.
- RUBIO, Mauricio. “*La justicia penal. Juicio sin sumario*” en “El caleidoscopio de las justicias en Colombia” en GARCÍA, Mauricio y SANTOS, Boaventura (Dir.) “El caleidoscopio de las justicias en Colombia” Siglo del hombre editores. Bogotá 2001.
- SÁNCHEZ MOJICA, Beatriz Eugenia. *El trato más favorable a los desplazados internos en la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana*, en *Foro Constitucional Iberoamericano*, revista electrónica N°. 7, 2004, <http://www.uc3m.es/fci>.
- SUÁREZ, Harvey. *Aplazados y desplazados - Violencia, guerra y desplazamiento: el trasfondo cultural del destierro y la exclusión*, en “Destierros y desarraigos”. Bogotá, CODHES, OIM, 2002.
- UPRIMNY, Rodrigo y VARGAS, Alfredo. “*La palabra y la sangre, violencia, legalidad y guerra sucia en Colombia*” en PALACIO, Germán (Ed.) “La irrupción del paraestado” ILSA y CEREC, Bogotá 1990.
- UPRIMNY, Rodrigo. “*Constitución de 1991, Estado Social y Derechos Humanos: Promesas incumplidas, diagnóstico y perspectivas*” en V.V.A.A: “El debate a la Constitución” Universidad Nacional de Colombia e ILSA, Bogotá 200.
- VIEIRA, Constanza. *Colombia: Tras el sinuoso camino del desarme paramilitar*. IPS, julio de 2004. Disponible en www.ipsnoticias.net.
- VILLAMARIN, Luis Alberto. *Estrategia Terrorista de las FARC*, en CGSC, *Military Review*, septiembre-octubre de 2002. Disponible en www.cgfm.mil.co.

6. BIBLIOGRAFÍA

7.2. Documentos e informes

- ALAI. América Latina en Movimiento. *Movimiento bolivariano por la nueva Colombia*. Disponible en <http://alainet.org>.
- Alto Comisionado para la Paz “*Informes de paz*” N° 5 Publicación periódica Febrero de 1997. Bogotá, Colombia.
- Autodefensas Unidas de Colombia. *Estatuto de constitución y régimen disciplinario de las AUC*. Disponible en www.colombialibre.org.
- Centro internacional de información e investigación para la paz. Naciones Unidas – Universidad para la paz. *¿Qué tan fuertes están las FARC? - ¿Qué tan débil está el ELN?*. Disponible en Sistema de Información de la Defensa Nacional: www.mindefensa.gov.co.
- Council of Foreign Relations. *Terrorism: Q&A. FARC, ELN, AUC. Colombia rebels*. Disponible en www.terrorismanswers.org.
- CODHES: “Desplazamiento forzado y políticas públicas. Entre la precariedad del Estado y el asistencialismo”, *Boletín*, julio 24 de 1998 en www.codhes.org.co.
- Departamento de Estado de los EEUU. *Programas de información internacional*. Disponible en <http://usinfo.state.gov/espanol/ari/01042101.htm>.
- Embajada de los EEUU en Bogotá. *Tendencias del terrorismo mundial en 2003*. Disponible en <http://usembassy.state.gov/bogota/wwwsft13.shtml>.
- Embajada de los Estados Unidos en Bogotá. *Métodos comunes de lavado de dinero*. Disponible en www.usembassy.state.gov.
- Grupo Temático de Desplazamiento (GTD), Humanitarian Action Plan, 2002-2003, Colombia, United Nations System, noviembre 2002.
- ICG Latin America Report n° 5. *Negotiating with the paramilitaries*. Disponible en www.crisisweb.org.
- ICG Latin America Report n° 9. *Las fronteras de Colombia. El punto débil de la política de seguridad de Uribe*. Septiembre de 2004. Disponible en www.icg.org.
- ICG Latinamerica report, n°8 *Demobilising the paramilitaries in Colombia: an achievable goal?*. Agosto 2004. Disponible en www.crisisweb.org.
- Medios para la Paz. *Cifras del conflicto*. Disponible en www.mediosparalapaz.org.
- Medios para la Paz. *Costos de la guerra*. Disponible en www.mediosparalapaz.org.

6. BIBLIOGRAFÍA

- Ministerio de Asuntos Exteriores de España. Oficina de Información Diplomática (OID). Monografías: *Colombia*. Disponible en www.mae.es.
- Ministerio de Defensa Nacional de Colombia. *Informe Anual de Derechos humanos del año 2000*. Disponible en www.mindefensa.gov.co.
- Ministerio de Defensa Nacional de Colombia. *Misión, Visión y Estructura*. Disponible en www.mindefensa.gov.co.
- Naciones Unidas. Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the human rights situation in Colombia, de 24 de febrero de 2003.
- Naciones Unidas *Overview of the UN System Response to IDPs in Colombia (1998-2003)*
- Presidencia de la República – Ministerio de Defensa Nacional. República de Colombia, 2003. *Política de Defensa y Seguridad Democrática*.. Disponible en www.mindefensa.gov.co.
- The Center for International Policy. Colombian Program. *Information about the combatants*. Disponible en www.ciponline.org.

7.3. Anuarios

- AKAL. *El estado del mundo 2004*. International Institute for Strategic Studies. *Strategic Survey 2003/2004*. London (UK), 2004.
- International Institute for Strategic Studies. *The Military Balance 2003-2004*. Oxford University Press. London (UK) 2004.

7.4. Otros documentos consultados

- Agencias de noticias: CNN. www.cnnenespanol.com, International Press News Agency . www.ipsnoticias.net.
- Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia. www.cgfm.mil.co.
- Diarios: *La Nota, El País, El Tiempo, The Miami Herald, El Espectador, El Nuevo Mundo, La Tercera*.
- GONZÁLEZ BUSTELO, María Isabel. “El desplazamiento forzado en Colombia. El papel de la Unión Europea” Tesina dirigida por José Antonio Sanahuja para el doctorado de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales. Universidad Complutense de Madrid, 2002.

6. BIBLIOGRAFÍA

- Página web de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia.
www.farcep.org
- Sentencias de la Corte Constitucional Colombiana:
 - T-215/2002
 - T-602/2003
 - T-025/2004
 - C-816/2004
 - C-817/2004
 - C-818/2004