CONTEXTO Y FACTORES EXPLICATIVOS DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO
EL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA: ACUMULACIÓN DE CAPITAL Y EXCLUSIÓN SOCIAL

MARTHA NUBIA BELLO A.

LA HISTORIA COLOMBIANA HA ESTADO CARACTERIZADA POR VIOLENTOS procesos de despojo y de expulsión de poblaciones indígena, negra y campesina. Éste parece ser el mecanismo de adecuación a las necesidades de producción y acumulación que el capitalismo impone y la estrategia de dominación de los diversos sectores que disputan el poder. Lejos de obedecer a un modelo de desarrollo concebido en función de los intereses de la nación colombiana, los movimientos migratorios, la mayor parte de ellos involuntario y violento, obedecen a las necesidades y los intereses de quienes han detentado el poder sobre la tierra y el poder político y a los intereses de capitales nacionales y transnacionales.

De esta situación da clara muestra la llamada época de la Violencia, de 1946 a 1958, la cual significó el despojo y la expulsión de cerca de dos millones de colombianos, quienes debieron dar paso a las necesidades de tierra para el modelo agroindustrial que empezaba a gestarse y fueron objeto de las persecuciones, los odios y las violencias de los grupos armados, tanto “legales” como ilegales, que actuaban en nombre de los partidos Conservador y Liberal en la época.

Las décadas de los ochenta y los noventa representan otro hito histórico en los procesos de despojo y expulsión, pues caracterizan una nueva agudización de la violencia, que en ocasiones es sólo la manifestación o la continuidad de viejos conflictos y problemas no resueltos. El desplazamiento forzado, como empieza

---

1 Ponencia presentada en la conferencia regional “Globalización, migración y derechos humanos”. Convocada por la Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador, septiembre 2003.
2 Profesora asociada del Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de Colombia.
3 Sin embargo, el desplazado sólo existe como tal para el Estado desde 1995, antes se le consideraba invisible a la luz de la política para migraciones por razones económicas, del gobierno de Virgilio Barco Vargas (1986-1990), o se le asimilaba a los damnificados por desastres naturales, en el gobierno César Gaviria Trujillo (1990-1994). En 1997 se expide la Ley 387, la cual establece que: “Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su
a nominarse, es en esta época la manifestación más clara de la permanencia histórica y la consolidación de un modelo de desarrollo excluyente caracterizado, además, por relaciones clientelistas, corruptas, de patronaje y de fuerza. Estas relaciones configuran el telón de fondo del conflicto armado interno.

En las dos últimas décadas en Colombia, al igual que en otros países latinoamericanos, se consolida el modelo neoliberal y se acuentan los llamados procesos de modernización del Estado, los cuales, para el caso particular de este análisis, implican la redefinición del territorio y sus relaciones, de acuerdo con las necesidades de producción y comercialización que el modelo demanda⁴, sin reparar en los costos políticos, sociales y culturales que significan.

De un lado, parte de la producción agrícola se inserta al mercado y a sus requerimientos, quedando esta posibilidad limitada a quienes acceden a los grandes capitales que suponen esta adecuación. Al mismo tiempo, miles de pequeños campesinos ven afectados sus ingresos por la inundación del mercado nacional con productos importados. Al respecto, por ejemplo, los cultivos de algodón, arroz, maíz, sorgo, entre otros, se afectaron por la importación de estos productos y representaron una severa crisis para el campesinado colombiano⁵.

De otro lado, la lógica de adecuación a la dinámica del mercado global con sus necesidades de producción y comercialización supone también la construcción de una serie de obras de infraestructura: troncales, puertos, canales, obras que en la mayor parte de las ocasiones atraviesan o se realizan en territorios de grupos étnicos o en comunidades campesinas y que se realizan al margen y/o en contra de los derechos de sus habitantes.

Una vez el capital se ha establecido en una zona con algún potencial de riqueza, empieza el proceso de apropiación, con la subsiguiente expulsión de la población allí asentada o la eliminación de cualquier obstáculo humano o legal. Se ha comprobado que la violencia es más intensa en los municipios donde hay mayores posibilidades de obtener mejor ingreso⁶ o de nuevos potenciales de acumulación de riqueza.

---

⁴ El modelo neoliberal exige una infraestructura que el país apenas empieza a construir a unos costos sociales y económicos aún no calculados; puertos y aeropuertos, vías troncales nacionales y regionales, zonas francas, plantas eléctricas, sistemas de comunicación y equipamientos urbanos para servicios de punta.

⁵ Véase la tabla 1.

A esta dinámica de adecuación a los mercados globales se agrega el más grande auge del mercado de cultivos de uso ilícito y el fortalecimiento de los narcotraficantes, quienes se insertan en la dinámica social, económica y política del país. Esta actividad implica serias presiones sobre los tradicionales esquemas de uso y tenencia de la tierra debido a los requerimientos de nuevas tierras para el cultivo de coca y amapola y para la inversión y el lavado de los abundantes capitales que se generan. La realización de estas actividades implica, además, el dominio de los territorios en función de las necesidades que impone un negocio ilícito; entre otras, se requiere ejercer un control total sobre la población que reside en el lugar y su sometimiento a las actividades de producción, circulación y protección del negocio.

Los cultivos de uso ilícito alimentan de modo importante los ingresos de los grupos insurgentes y su capacidad bélica, ampliando y degradando de manera significativa la violencia en el país. En este sentido, el control del cultivo y del comercio es también objeto de disputas y genera enfrentamientos sangrientos, los cuales ocasionan, de un lado, el cambio de vocación de campesinos e indígenas (de agricultores a raspachines) y, de otro, el desplazamiento de miles de ellos.

Así, se entrelazan un tradicional modelo de exclusión del campesinado, nuevas presiones derivadas de las imposiciones del ordenamiento mundial, el mercado de los cultivos ilícitos y la disputa territorial de los actores armados. Estos factores se articulan configurando un escenario complejo que no admite explicaciones causales, pero que dejan un número aproximado de dos millones setecientos mil personas desarragadas.

Tal vez al intentar responder las preguntas acerca de quiénes son los desplazados, de dónde se desplazan y quiénes los desplazan, encontramos algunas claves para la comprensión de este fenómeno complejo.

---

7 Los procesos de adecuación de la tierra al capital y a las necesidades del narcotráfico, dejan como resultado la consolidación de los patrones de concentración de la tierra, con profundas implicaciones sociales, económicas y ambientales, y configuran lo que algunos analistas denominan como procesos de "descampesinización" y "reafundización". Véase la tabla 2.

8 A pesar de las contradicciones frente al número de personas desplazadas en las dos fuentes más reconocidas, la de Codhes y la Red de Solidaridad Social, nadie duda de la magnitud y la tendencia creciente del fenómeno. Véase la tabla 3.
1. Quiénes son los desplazados: la continuidad y la consolidación de la exclusión

Aun cuando la población desplazada es muy heterogénea y cada vez tiende a diversificarse, los desplazados son en su gran mayoría campesinos pobres y personas pertenecientes a comunidades étnicas afrocolombianas e indígenas. Es decir, personas que históricamente han sido excluidas de los beneficios de los modelos de acumulación, excluidas de la participación política y culturalmente invisibilizadas. Las víctimas del conflicto armado son en muchos casos comunidades ignoradas por el Estado y la sociedad, que han logrado sobrevivir con sus propios recursos, medios y estrategias. Son conocidas, expuestas a la sociedad en función de la violencia y la muerte⁹, y sólo son visibles y adquieren significado para quienes se disputan el poder, en razón de su potencial, como comunidad de apoyo o como territorios estratégicos. Podría decirse, entonces, que los desplazados son aquellos para quienes no ha existido la ciudadanía, aquellos que no conocen la noción de Estado, por lo menos la de Estado social de derecho, son los excluidos, reconocidos ahora para reclamárseles "co-laboración, militancia, apoyo, tributación".

De esta manera, "el desplazamiento forzado se suma a la larga cadena de vulneraciones de grupos sociales como los indígenas, los afrocolombianos, los colonos, los aparceros, los jornaleros y los campesinos, quienes han sido puestos al margen de los beneficios de la economía y el 'desarrollo'. Sus territorios ancestrales atraen hoy las miradas rapaces de los intereses multinacionales y nacionales, que ven en sus tierras riquezas minerales y naturales o ventajas geoestratégicas; las comunidades son disputadas como bases de apoyo y conocen el Estado no por su presencia social, sino represiva. En otras palabras, estas comunidades permanecieron por muchos años al margen y hoy son 'incluidas' para la explotación y el control"¹⁰.

Mujeres, niños y niñas, indígenas y negros constituyen el grupo más afectado por el desplazamiento forzado, el 33% de los desplazados pertenece a las comunidades negras¹¹, es decir, 957.000 personas, la tasa de expulsión de estas comunidades es un 20% mayor que la del resto del país durante el año 2002.

---

⁹ Comunidades como Mapiripán (Meta), Bojayá (Chocó), El Naya (Cauca), El Chengué (Sucre), Trujillo y Segovia (Valle del Cauca), cobraron existencia para la mayoría de los colombianos a partir de las cruentas masacres que allí han ocurrido, sólo en estos momentos aparecieron en los medios de comunicación.


¹¹ Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, Codhes, boletín número 44, Bogotá, 28 de abril de 2003.
El Chocó fue el primer departamento expulsor. La población indígena desplazada representa el 5% del total de desplazados, situación crítica si se tiene en cuenta que la población indígena corresponde al 2% de la población total del país. El 48% de la población que se desplaza la conforman mujeres\textsuperscript{12}, muchas de las cuales se han convertido en jefas únicas de hogar a causa de la muerte o el reclutamiento de sus compañeros. El 44% corresponde a menores de edad, de los cuales el 26% se encuentra en edad escolar, es decir, entre 5 y 14 años. “En otros términos, el desplazamiento forzado es uno de los factores, y a su vez uno de los resultados, de la profunda exclusión social, la inequidad y la injusticia que caracteriza nuestro país”\textsuperscript{13}.

Tal ha sido la exclusión que hoy, cuando se indaga por los procesos de restablecimiento para la población desplazada, muchos coinciden en afirmar que no se trata sólo de “devolver” o restituir los bienes y los derechos perdidos o vulnerados, sino de poner a estas personas en condiciones para empezar a ejercer la ciudadanía que no han tenido.

2. LOS TERRITORIOS DE EXPULSIÓN

El mapa del desplazamiento forzado en Colombia señala claramente que las zonas de donde más se expulsan colombianos de manera violenta son aquellas que revierten valor estratégico, en especial en las que se ubican megaproyectos. Algunos de estos megaproyectos son\textsuperscript{14}:

- El “canal seco” Atlántico-Pacífico, las interconexiones con el ferrocarril Medellín-Buenaventura y las carreteras del Pacífico a Medellín y Pereira.
- La carretera Urabá-Maracaibo.
- La intercomunicación Río de la Plata-Amazonas-Napo-Putumayo-Tumaco, que comunicaría a Tumaco con Manaos y Belén do Pará, conectando las costas del Pacífico y el Atlántico.
- La hidroeléctrica de Ituango, en el nudo de Paramillo.
- La troncal del los Llanos, que se uniría con la carretera Marginal de la Selva, para comunicar por tierra las fronteras venezolana y ecuatoriana.


En el Magdalena Medio, la troncal del Magdalena, la troncal de la Paz, la zona franca industrial fluvial-tecnológica y ambiental y un puente entre Barrancabermeja y Yondó.

También se señalan como estratégicas las zonas valoradas como corredores (tránsito de armas, paso de ejércitos, circulación de ilícitos, etc.), entre ellas las fronteras; las zonas para el repliegue de los grupos armados y las aledañas a los centros de decisión política. Sin duda alguna, aquellos territorios ricos en recursos minerales y energéticos (oro, esmeraldas, petróleo, carbón, etc.) son escenarios que convocan diversos intereses y que se convierten inicialmente en zonas de disputa y luego en territorio de dominio del ejército que haya logrado imponerse.

Además, dentro de las estrategias de lucha antisuasversiva de militares y paramilitares, las zonas donde por tradición se ubicó la guerrilla con sus “bases sociales de apoyo” respectivas (muchas de ellas zonas estratégicas por los aspectos mencionados antes), han sido objeto de enfrentamientos armados, en lo fundamental de acciones bárbaras contra la población civil (hostigamientos, masacres, quemadas, etc.), señalada como simpatizante, colaboradora o “guerrilleros vestidos de civil”. En este sentido, los territorios son despoblabos y repoblados al antojo de los actores armados. Las acciones de expulsión no cesan, sin embargo, pues las guerrillas intentan volver a ganar el control de sus antiguas zonas y continuamente despliegan acciones en este sentido.

3. QUIÉNES DESPLAZAN: LOS ACTORES Y LOS INTERESES DENTRÁS DE LOS GRUPOS ARMADOS

Es común afirmar que el desplazamiento forzado es el resultado del conflicto armado interno y de las estrategias violatorias del derecho internacional humanitario (DIH) por parte de los actores armados; en este sentido, las cifras oficiales15 se reducen a indicar como responsables de los desplazamientos a los paramilitares (45,67%), a las guerrillas (12,32%), a las fuerzas armadas del Estado (0,65%), y el 19% restante a causa de dos o más actores armados. Ésta es, sin embargo, una verdad a medias, sobre la cual es necesario mayor claridad, pues detrás de los grupos paramilitares con sus diversas expresiones de ejércitos privados y sus discursos justicieros, se esconden y defienden los intereses de grandes ganaderos, narcotraficantes, capitalistas nacionales y de las transnacionales. Las acciones de los paramilitares, como se mencionó antes,

15 Red de Solidaridad Social. Sistema de estimación del desplazamiento forzado por fuentes contrastadas.
representan o persiguen también una lucha antisubversiva, funcional, complementaria o sustitutiva de la acción de los organismos de seguridad y del ejército nacional (de ahí la omisión, la complacencia y la colaboración de éstos últimos)\textsuperscript{16}.

En consecuencia, ocasionan el desplazamiento guerrillas, militares, paramilitares, ganaderos, narcotraficantes, esmeralderos, comerciantes, empresas nacionales y corporaciones y empresas transnacionales. Esta precisión permite develar los nexos del desplazamiento forzado con los patrones de acumulación de capital y entender la certera afirmación de un analista colombiano en el sentido de que “no hay desplazados porque hay guerra, sino que hay guerra para que haya desplazados”\textsuperscript{17}.

4. HACIA DÓNDE SE DESPLAZAN: DE DESPLAZADOS A REFUGIADOS

Los desplazamientos forzados ocurren generalmente en las zonas veredales, generándose en principio un éxodo hacia las cabeceras municipales, de modo que pequeños municipios del país registran crecimientos de población inusitados. Sin embargo, el escalamiento del conflicto obliga a que el éxodo continúe hacia las grandes ciudades, donde las posibilidades de anonimato son mayores.

En consecuencia, ciudades como Bogotá, Medellín, Cali, Cartagena, Barranquilla, y en general las capitales departamentales, observan un proceso continuo de llegada de población desplazada. Las cifras son tan alarmantes que logran incidir en los índices de desempleo, mendicidad y marginalización de las ciudades.

\textsuperscript{16} Durante el año 2001, la Oficina observó la consolidación y la propagación del fenómeno paramilitar en gran parte del territorio nacional y percibió la limitada eficacia de los instrumentos aplicados para prevenir su actuación, contener su avance y responder a sus agresiones, así como el compromiso inconsistente del Estado en este combate. Los miembros de los grupos paramilitares siguen siendo los principales responsables del incremento de las violaciones de los derechos humanos, contribuyen poderosamente a la degradación del conflicto con el empleo sistemático de la violencia y el terror contra los miembros de la población civil en las zonas bajo su control y en los lugares afectados por sus incursiones. La tolerancia, el apoyo o la complicidad de servidores públicos y el incumplimiento del deber de garantía en varias de las actuaciones de estos grupos hacen que sigan comprometiendo la responsabilidad estatal. (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Oacnudh).

\textsuperscript{17} Rojas citando a Héctor Mondragón, “Relatifundización, megaproyectos y campesinos en Colombia”, en Codhes, 2000, Seminario Internacional “Desplazamiento, conflicto, paz y desarrollo” (ponencias en mimeo y fotocopia).
La salida masiva o individual hacia las ciudades no es, sin embargo, la única forma de desplazamiento en Colombia. Las comunidades han generado formas de preservar la vida sin renunciar a sus territorios; son los casos de algunas comunidades indígenas o de colonos, los cuales huyen de modo temporal internándose en la selva o hacia las cabeceras municipales, hasta tanto disminuyan o cesen los enfrentamientos o los hostigamientos, para retornar y desplegar estrategias de resistencia. Los procesos de resistencia, liderados en especial por las comunidades indígenas y negras, expresan el significado que contiene el territorio para la existencia misma de las comunidades y, en este sentido, su firme decisión de luchar por lo que representa el derecho a la autonomía y la vida misma.

Hay quienes han debido pasar las fronteras nacionales y convertirse en refugiados, con grandes dificultades para adquirir este estatus, debido a la estigmatización y la discriminación de que son objeto los colombianos, asociados por las autoridades de los países vecinos con el narcotráfico y la subversión. Ecuador, Venezuela, Panamá, y en menor grado Perú y Brasil, constituyen los lugares de destino de cerca de 49.545 colombianos, cifra acumulada desde el año 2000. Durante 2002, alrededor de 21.800 colombianos cruzaron las fronteras, al menos 12.000 en Ecuador, 9.500 en Venezuela y 300 en Panamá.\(^{18}\)

La salida de los colombianos hacia los países vecinos se explica por el nuevo significado que las fronteras adquieren en el contexto actual, “la dinámica del conflicto armado interno colombiano las ha convertido en sitios estratégicos para el abastecimiento de los grupos armados al margen de la ley y para el comercio de armas y droga. Esta situación ha hecho que las comunidades que habitan en las cercanías a las zonas de frontera sean fuertemente afectadas por la confrontación armada de los diferentes grupos que buscan el control de estos territorios”\(^{19}\).

En consecuencia, son miles los colombianos que han debido huir a los países vecinos, a muchos de ellos se les han violado sus derechos, han sido maltratados, y algunos han sido repatriados a la fuerza o con engaños\(^{20}\). Los testimonios de colombianos en estos países dan cuenta de la falta de atención

\(^{18}\) Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, Codhes, boletín número 44, Bogotá, 28 de abril de 2003.

\(^{19}\) Informe defensorial conjunto sobre la devolución de 109 personas de nacionalidad colombiana por parte de la Republica de Panamá.

\(^{20}\) El caso más reciente de cuenta de devolución de 109 colombianos que se encontraban en la localidad de Punuza, en territorio panameño, a Sapzurro, Colombia.
por parte de los gobiernos de los países vecinos, cuando no del maltrato que ejercen sobre ellos las autoridades militares, desconociendo principios y disposiciones del derecho internacional de los refugiados y del derecho internacional humanitario.

5. **El contexto de la seguridad democrática:**

Soldados campesinos, retornos forzados, ciudadanos informantes e impunidad

Si bien la reflexión presentada da cuenta del fenómeno en las dos últimas décadas, es claro que las perspectivas plantean hondas preocupaciones, pues los datos señalan que el fenómeno crece de manera contundente, aunque todas las cifras oficiales demuestren que la violencia disminuye (violencia expresada en números de secuestros, de atentados terroristas, de masacres y de invenciones armadas).

Además, las perspectivas de un proceso de negociación del gobierno con los grupos paramilitares, para su desmovilización y su reinserción, a cambio de procesos que terminan resarciendo a los victimarios y no a las víctimas, bajo el argumento perverso que confunde justicia con venganza, deparan al país otros costos derivados de las cadenas de odios y venganzas a que conducen los procesos de impunidad.

La política de seguridad democrática, luego de un año de ejercicio presidencial, muestra el afianzamiento de los modelos excluyentes y antidemocráticos que han estado en la base de la violencia. La inversión militar y el fortalecimiento de las medidas de seguridad se imponen sobre las demandas de inversión social, agudizando la situación de pobreza en el país.

La retórica antiterrorista, enmarcada en la política externa de los EE. UU., y las presiones sobre los militares para mostrar resultados inmediatos, devienen en una persecución arbitraria, en una cacería de brujas, de las cuales no están exentos funcionarios públicos, obispos, religiosos, maestros, estudiantes, alcaldes y mucho menos líderes sociales y defensores de derechos humanos. Las estrategias relacionadas con las “zonas de rehabilitación”, los soldados campesinos y las redes de informantes, definidas como las innovaciones del “Estado comunitario y de la seguridad democrática”, terminan por borrar los límites entre población civil y combatientes y, por último, por obligar a la población civil a inmiscuirse y participar de manera activa de la guerra.

Asistimos, por tanto, a la continuidad del desplazamiento forzado de la población campesina y al incremento de los procesos de expulsión, por amenazas
y atentados de líderes sindicales, educadores, funcionarios públicos (como desplazados, refugiados o exilados), en un contexto nacional de absoluta precariedad para la atención y la protección de esta población y un escenario internacional cada vez más hostil para los mismos.

Al asumir el desplazamiento forzado desde esta perspectiva, se comprende por qué las medidas asistenciales o militares encaminadas a desplegar ejércitos y soldados campesinos en las zonas, se quedan cortas para la prevención y la reducción del mismo. Si se pretende frenar esta tragedia, es necesario afectar los factores mencionados, lo cual supone contemplar acciones acordes con el DIH, que van desde el control de los procesos de comercialización de la tierra de los desplazados y de regulación de la guerra, hasta replantear y reorientar el modelo de desarrollo del país y su inserción en la lógica de acumulación global, sobre la base de una propuesta que privilegie el respeto por la cultura, la identidad y la integridad de las comunidades por encima de los intereses de terratenientes y de los capitales nacional y transnacional. Se trata entonces de un proceso complejo y con contradicciones, que no surge de la voluntad política de los gobiernos, sino de la capacidad organizativa de la población y de la adhesión a este propósito de sectores del país para quienes cada día es más claro que la viabilidad de nuestra nación depende de la transformación de los modelos e incluso del desacato a las “fórmulas y recomendaciones” foráneas que prometían y prometen ajustes, dolor y sacrificio en función de un postergado bienestar que sólo se ha traducido en desarraigo, muerte y pobreza para la mayoría de la población y que sólo aseguran desolación para las generaciones futuras.
**ANEXOS**

**Tabla 1**
Áreas cultivadas
(en miles de hectáreas)

<table>
<thead>
<tr>
<th>Cultivo</th>
<th>1990</th>
<th>1997</th>
<th>Crecimiento anual</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Arroz</td>
<td>521,1</td>
<td>390</td>
<td>-4,1%</td>
</tr>
<tr>
<td>Papa</td>
<td>161,4</td>
<td>166,8</td>
<td>0,5</td>
</tr>
<tr>
<td>Maíz</td>
<td>836,9</td>
<td>573,4</td>
<td>-5,4</td>
</tr>
<tr>
<td>Vegetales</td>
<td>87,6</td>
<td>95,8</td>
<td>1,3</td>
</tr>
<tr>
<td>Algodón</td>
<td>200,5</td>
<td>61,3</td>
<td>-16,9</td>
</tr>
<tr>
<td>Sorgo</td>
<td>273,0</td>
<td>102,6</td>
<td>-14,0</td>
</tr>
<tr>
<td>Soya</td>
<td>116,2</td>
<td>43,5</td>
<td>-14,0</td>
</tr>
<tr>
<td>Frijol</td>
<td>164,2</td>
<td>135,3</td>
<td>-2,8</td>
</tr>
<tr>
<td>Trigo</td>
<td>56,7</td>
<td>23,6</td>
<td>-12,5</td>
</tr>
<tr>
<td>Cebada</td>
<td>54,3</td>
<td>9,6</td>
<td>-24,8</td>
</tr>
<tr>
<td>Caña de azúcar</td>
<td>114,8</td>
<td>168,3</td>
<td>5,5</td>
</tr>
<tr>
<td>Plátano</td>
<td>344,8</td>
<td>379,1</td>
<td>1,4</td>
</tr>
<tr>
<td>Caña de panela</td>
<td>199,6</td>
<td>209,9</td>
<td>0,7</td>
</tr>
<tr>
<td>Yuca</td>
<td>207,3</td>
<td>181,8</td>
<td>-1,9</td>
</tr>
<tr>
<td>Banano</td>
<td>32,4</td>
<td>42,0</td>
<td>3,7</td>
</tr>
<tr>
<td>Cacao</td>
<td>120,7</td>
<td>109,6</td>
<td>-1,4</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

**Tabla 2**
Estructura de la propiedad por tamaños.
Colombia 1984-1996. Porcentajes

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Pequeña</td>
<td>89,92</td>
<td>23,15</td>
<td>91,11</td>
<td>21,40</td>
</tr>
<tr>
<td>Mediana</td>
<td>8,68</td>
<td>30,50</td>
<td>7,81</td>
<td>24,80</td>
</tr>
<tr>
<td>Grande</td>
<td>1,40</td>
<td>46,35</td>
<td>1,08</td>
<td>53,80</td>
</tr>
<tr>
<td>Total</td>
<td>100,00</td>
<td>100,00</td>
<td>100,00</td>
<td>100,00</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Tabla 3
Cifras sobre desplazamiento forzado en Colombia. Contrastación de fuentes.

<table>
<thead>
<tr>
<th>Año</th>
<th>Codhes</th>
<th>SUR</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Hasta 1998</td>
<td>1.555.000</td>
<td>45.800</td>
</tr>
<tr>
<td>1999</td>
<td>288.000</td>
<td>25.216</td>
</tr>
<tr>
<td>2000</td>
<td>317.375</td>
<td>266.605</td>
</tr>
<tr>
<td>2001</td>
<td>341.925</td>
<td>322.104</td>
</tr>
<tr>
<td>2002</td>
<td>412.553</td>
<td>365.961</td>
</tr>
<tr>
<td>2003 enero-abril</td>
<td>n. d.</td>
<td>53.332</td>
</tr>
<tr>
<td>Acumulado</td>
<td>2.914.853</td>
<td>1.079.080</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Codhes, Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento.
Sur, Sistema Único de Registro. Desplazados inscritos en la Red de Solidaridad Social.

LA GUERRA INTERNA Y EL DESPLAZAMIENTO FORZADO

INTRODUCCIÓN

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

Como resultado del trabajo conjunto de varias ONG, académicos y el Ministerio del Interior, con la cooperación del Acnur, se logró la aprobación de la Ley 387 de 1997, para la prevención y la atención del desplazamiento forzado. La expedición de este estatuto fue el punto de partida del reconocimiento institucional de la gravedad del problema, puesto de presente por el pionero estudio de la Conferencia Episcopal. No fue fácil llegar a este punto: fueron muchas las resistencias que hubo que vencer, entre otras, la del gobierno, que de manera sutil se negaba a asumir con todas sus implicaciones la magnitud de un problema asociado a la intensificación del conflicto y a su degradación. Expedida la ley, el Ministerio del Interior y la Red de Solidaridad Social han sido las instituciones encargadas de atenderlo desde el lado gubernamental. El Acnur se ha fortalecido y ha ampliado

1 Profesor asociado, Universidad Nacional de Colombia.
su presencia en Colombia. Hoy existe una serie de programas y convenios con universidades, ONG y organismos internacionales que trabajan prevención, atención y construcción de soluciones. Esta cátedra es una muestra del compromiso creciente de las universidades con el estudio, el análisis y la atención del desplazamiento. Pero debemos reconocer que, a pesar de estos esfuerzos combinados, hemos sido desbordados por la gravedad del problema, lo cual plantea la urgencia de un mayor compromiso estatal y de los diferentes sectores de la sociedad, y una mayor sensibilización ante el drama de millones de colombianos cuyo horizonte futuro es la huida y la destrucción de sus proyectos de vida.

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

UNAS PRECISIONES NECESARIAS

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

Sin duda, la cuestión de la existencia y la naturaleza del conflicto es relevante en las esferas académica y política. Reconocerlo, revelar sus causas, entender su naturaleza e interpretar su dinámica constituyen un reto académico que exige un ejercicio multidisciplinario, como resultado del cual se espera surjan propuestas para su resolución. Y es una urgencia política comoquiera que la definición de políticas para encararlo de manera adecuada exige diagnósticos acertados. La cuestión del tipo de paz que queremos construir y el diseño de la sociedad posterior al conflicto armado no son indiferentes de la comprensión de la naturaleza del conflicto que afrontamos. Un ejemplo claro es precisamente el problema del desplazamiento. Éste no se entiende y no puede afrontarse en forma adecuada sin tener clara la naturaleza del conflicto armado colombiano.
Son diversas las posiciones que existen en torno de la naturaleza del conflicto. La denominación más socorrida ha sido la de conflicto armado interno, con lo cual se ha querido significar que no se trata *stricte sensu* de una guerra, la cual se desenvuelve dentro de las fronteras nacionales y enfrenta actores nacionales. Recientemente hay quienes plantean que se trata de una guerra, lo cual ha suscitado una fuerte reacción. Si es una guerra, ¿de qué tipo de guerra se trata? Hay quienes dicen que es una guerra civil, otros hablan de una guerra contra la sociedad, y otros, de guerra ambigua. Conviene pues hacer unas precisiones al respecto, con la aclaración de que en ningún caso éste sea el objeto central de nuestra ponencia.

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

---

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

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


situación de simetría entre los contendientes; en el segundo caso hay una situación de asimetría.

Para referirse a una situación de confrontación armada, también se utiliza el concepto de conflicto armado. Es el caso del Instituto de Investigaciones para la Paz, de Estocolmo, que considera que se trata de un conflicto armado cuando existen situaciones de enfrentamientos episódicos entre fuerzas militares, en el transcurso de los cuales se produce más de un millar de muertos\(^6\).

Si nos atenemos a estas dos conceptualizaciones, parece más apropiado referirse a la situación de confrontación armada que se vive en el país con el concepto de guerra. Desde hace varios años los combates dejaron de ser episódicos, se enfrentan grupos organizados –Ejército y paramilitares, de un lado, contra las guerrillas, de otro lado–, y existen diferencias políticas entre los grupos enfrentados. Si miramos la historia de la confrontación armada, podemos decir que en los años sesenta surgió un conflicto armado interno que en los últimos años se convirtió en una guerra. Por último, vale la pena anotar que el concepto de guerra es más comprensivo y no excluye el de conflicto, de allí que sea frecuente el uso indistinto de guerra o conflicto.

La caracterización de la situación colombiana como el desafío de la sociedad por un grupo de terroristas financiado por el narcotráfico, ha cobrao fuerza desde la ruptura de los diálogos entre el gobierno nacional y las FARC-EP, el 20 de febrero de 2002. De allí que la política para encarar esta situación se haya inscrito en una doble perspectiva: la lucha antiterrorista, con lo cual se la inscribe en la “cruzada mundial” contra el terrorismo, propuesta por el presidente estadounidense, George Bush, a raíz de los hechos del 11 de septiembre de 2001, y la lucha antinarcóticos. Con esta caracterización se entiende por qué el Presidente propone como salida a la situación la intensificación de la confrontación militar y de las fumigaciones. Se espera así crear las condiciones para llevar a los “terroristas ricos”, debilitados militarmente y desprovistos de sus fuentes de financiamiento, a la mesa de conversaciones para pactar su desmovilización.

Pero, ¿es adecuada esta caracterización para referirse a la situación que vive el país? ¿Puede afirmarse que aquí no hay un conflicto, que aquí no hay una guerra? ¿Qué significan entonces los cerca de dos millares de muertos al año por la confrontación armada? ¿Los más de cuatrocientos mil desplazados anuales? ¿Los más de novecientos municipios afectados por el

---

LA GUERRA INTERNA Y EL DESPLAZAMIENTO FORZADO

desplazamiento forzado? Si las organizaciones guerrilleras son simplemente grupos de “terroristas ricos” financiados por el narcotráfico, ¿qué sentido tienen las agendas, como la “Agenda común por el cambio hacia la nueva Colombia” y la “Agenda para la convención nacional por la democracia”, convenidas respectivamente entre las FARC-EP y el ELN con el gobierno nacional hace pocos años? ¿Puede pensarse que resuelto el problema del narcotráfico, en el evento de que pudiera resolverse, se acaba con los “terroristas ricos”? ¿Estamos ante una especie de “narcoterrorismo”? ¿Va a resolverse el problema del narcotráfico erradicando los cultivos ilícitos mediante fumigaciones para cortarle las fuentes de financiamiento a los “terroristas ricos” y derrotarlos? Son algunos de los interrogantes que suscitan esta manera de abordar la situación colombiana. Pero preocupa esta simplificación del problema porque, como hemos dicho, acertar en el diagnóstico es *conditio sine qua non* para acertar en las políticas con las cuales enfrentar y resolver el fenómeno. Todas las evidencias y casi todos los análisis serios apuntan a demostrar que la situación de confrontación armada que vivimos es bastante más compleja.

**ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DE LA GUERRA INTERNA**

*Un conflicto armado con raíces ideológicas y sociales*

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

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

El origen de las FARC está indisolublemente ligado a las luchas por la tierra que entonces libraban sectores del campesinado. El origen del ELN es el resultado de la decisión de crear una organización político-militar inspirada en la ideología marxista y cristiana para transformar la sociedad. Por sus orígenes, el conflicto armado interno que queda planteado en los años sesenta es de naturaleza social e ideológica: reformista, agraria y socialista.

Estas condiciones hacen del conflicto colombiano un conflicto con raíces sociales e ideológicas, de la guerra que libran las guerrillas contra el Estado, una guerra insurgente irregular, y de las organizaciones guerrilleras que defienden un proyecto específico de sociedad. En síntesis, podemos decir que es una guerra típica de la época de la "guerra fría", como muchas otras que se dieron en América Latina y en otros continentes. Quedó atravesado el conflicto por la confrontación Este-Oeste, y para enfrentarlo se aplicó la "doctrina de la seguridad nacional", la cual creó la noción de "enemigo interno". La presencia de las guerrillas en los años sesenta y setenta, aunque marginal en las esferas política, militar y social, llevó a que se reconociera la existencia de un conflicto armado interno en el país. En 1982 el presidente Belisario Betancur reconoció que había "causas objetivas" que explicaban la existencia de las guerrillas y las aceptó como interlocutores políticos válidos en el proceso de paz que condujo a la "tregua armada" con las FARC, el M-19 y el EPL en 1984. Proceso que fracasó y que marcó el inicio de una nueva fase de la confrontación.

**EL FIN DE LA "GUERRA FRÍA" Y LAS LLAMADAS "NUEVAS GUERRAS"**

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

En la nueva época de la posguerra fría, lejos de lo que era de esperarse, ha surgido un buen número de guerras civiles y se ha acentuado una tendencia que se inició con el fin de la II Guerra Mundial: se han reducido los conflictos interestatales y se han intensificado los intraestatales. En efecto, desde el fin de la "guerra fría" los conflictos intraestatales representan más del 80% de las guerras y de sus víctimas. Entre 1989 y 1996 hubo 89 guerras internas y sólo tres interestatales. Y de 33 conflictos armados que había en el año 2000, todos ellos, salvo dos, eran internos⁷. La relevancia que han adquirido los conflictos internos ha dado origen a una abundante literatura en la cual se caracteriza esta emergente conflictualidad como resultado de luchas étnicas o religiosas, o disputas por la apropiación de rentas en países con economías pobres en las cuales se desarrollan unas fuerzas "cazadoras de rentas"⁸. Y la tendencia dominante es a englobar los conflictos existentes en esta caracterización de las llamadas por algunos analistas "nuevas guerras"⁹, que se distinguen de las "viejas", entre otras cosas, por la ausencia de raíces ideológicas. Cuando no son de carácter étnico o religioso, son "guerras codiciosas". Esto es, no interesan o no existen las motivaciones ideológicas, y de lo que se trata fundamentalmente es de apropiarse de rentas naturales. En sentido contrario, las guerras insurgentes, propias de la época de la "guerra fría", se caracterizaron por sus fuertes raíces ideológicas. ¿Es la guerra colombiana una de estas "nuevas guerras" o "guerras codiciosas"?

**Una guerra de dos épocas**

Al referirme a los orígenes de la guerra en Colombia, destacaba que tienen su origen remoto en el conflicto armado interno que las guerrillas plantean en los años sesenta. Y concluía que por sus orígenes era ésta una guerra insurgente

---

⁷ A ese respecto, véase el artículo de Eduardo Pizarro, "Colombia: ¿guerra civil, guerra contra la sociedad, guerra antiterrorista o guerra ambigua?", en *Análisis Político*, No. 46, Iepri-UN, mayo-agosto de 2002.

⁸ Algunos de los estudios más destacados sobre las guerras de esta época son los de Mary Kaldor y Paul Collier.

irregular con raíces sociales e ideológicas, esto es, una guerra propia de la época de la “guerra fría”. Al mismo tiempo, es una guerra de la posguerra fría, que no escapa a los determinantes de la nueva agenda internacional: lucha contra el narcotráfico, preservación del medio ambiente, defensa de los derechos humanos, migraciones, democratización, entre otros asuntos. Desde esta perspectiva podemos afirmar que es una guerra de dos épocas, aspectos que algunos analistas no aprecian adecuadamente.

El secretario de Estado norteamericano, el general Colin Powell, afirmó que los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 habían marcado el fin de la posguerra fría y que a partir de esa fecha el mundo iniciaba una nueva época, caracterizada, entre otras cosas, por la “cruzada mundial contra el terrorismo”. Si adoptamos esta tesis podríamos decir, entonces, que la guerra colombiana es una guerra de tres épocas. Así pareció entenderlo el entonces presidente Andrés Pastrana, quien caracterizó como terroristas a las guerrillas luego de la ruptura de conversaciones con las FARC-EP, en febrero de 2002. Y así parece entenderlo el presidente Uribe, que ha continuado con particular vehemencia por ese sendero, con lo cual la guerra colombiana ha quedado atravesada por la política norteamericana de lucha contra el terrorismo. O mejor, se ha reforzado, porque de hecho ya lo estaba, como quiera que las FARC-EP, el ELN y las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) han sido clasificadas como organizaciones terroristas por el Departamento de Estado de los Estados Unidos.

¿UNA GUERRA ATRAVESADA POR EL NARCOTRÁFICO O UNA NARCOGUERRA?

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

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

En el polo contrainsurgente, la presencia del narcotráfico y de sus organizaciones criminales es igualmente significativa. En primer lugar, ha sido un factor importante para impulsar la concentración de la propiedad territorial en algunas zonas donde se ha fortalecido el narcotraficandio, el cual, según la Contraloría General, alcanza la cifra de cuatro millones de hectáreas de las mejores tierras productivas del país. Fenómeno que ha dado origen a un relevo de elites locales y regionales con clara vocación contrainsurgente. En segundo lugar, ha contribuido como el que más a la expansión y la consolidación del paramilitarismo en Colombia. Además de “pacificar” las zonas de narcotraficandio y valorizar la propiedad territorial, también para disputarle a las guerrillas zonas de economía cocalera o amapolera. Así mismo, para desarrollar la lucha contrainsurgente en algunas partes del territorio nacional que son importantes en los aspectos político, económico o militar. El narcotráfico ha contribuido de manera relevante a dimensionar el problema del paramilitarismo. Desde luego, el paramilitarismo no tiene que ver solamente con el narcotráfico. Como lo destacan estudios reconocidos e informes de las organizaciones de derechos humanos, incluso los informes de derechos humanos del Departamento de Estado norteamericano, el paramilitarismo tiene que ver también con sectores de las fuerzas armadas. Pero lo que quiero destacar en este aparte es la incidencia del narcotráfico en la expansión y la consolidación del paramilitarismo como tercer actor armado en la guerra, que se autodefine como una fuerza defensora del Estado y obra como fuerza subsidiaria o complementaria de la fuerza pública.

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

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

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

UNA GUERRA INTERNA CON DIMENSIONES INTERNACIONALES

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

En segundo lugar, la guerra adquiere dimensión internacional por el impacto que tiene sobre los países vecinos, en particular Venezuela, Ecuador y Panamá. De manera exagerada se ha pasado, en los centros de estudios estratégicos de los Estados Unidos, de considerar a Colombia de país problema en país amenaza para la región. Hace poco el presidente ecuatoriano ha llamado la atención sobre el peligro que para su país representa el conflicto colombiano, y el Grupo de Río ha sugerido de manera implícita la eventual necesidad de una intervención en Colombia. No puede hablarse de un conflicto regional pero no puede desconocerse su impacto regional, asociado a las incursiones de guerrilleros y paramilitares allende las fronteras en Ecuador, Panamá y Venezuela y a la presencia de un número no despreciable de refugiados permanentes o temporales en estos países. Éstos han venido in crescendo en los últimos años, en especial en Panamá y Ecuador, ante la presencia creciente de guerrilleros y paramilitares en las zonas fronterizas.

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

**Una guerra regionalizada**

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

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

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

GUERRA EN EXPANSIÓN Y EN INTENSIFICACIÓN

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

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

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

**Guerra con tres actores y dos orillas**

La nuestra es una guerra en la cual participan tres tipos de actores armados: fuerzas armadas, paramilitares y guerrillas. Pero sólo hay dos orillas: en la misma orilla de defensa del Estado operan las fuerzas armadas y los paramilitares, de atenernos a las declaraciones de éstos últimos. En la otra orilla, la contraestatal, operan las guerrillas.

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

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

Uno de los rasgos de las guerras internas es la afectación de la población civil, a diferencia de las guerras interestatales, caracterizadas por el enfrentamiento entre ejércitos. En efecto, se calcula que en las guerras civiles o en las guerras internas el 80% de las víctimas lo conforman civiles, lo cual significa que en ellas los civiles sean un objetivo deliberado10. Colombia no escapa a esta lógica, y la expansión y la intensificación de la guerra afectan de manera progresiva a la población civil.

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

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

En esta situación, de una guerra interna degradada, es fundamental la defensa de los derechos humanos y la aplicación rigurosa del DIH. Así, adquiere relevancia el principio de distinción entre combatientes y no combatientes, que tiene como punto de partida el reconocimiento de que nos encontramos en una situación de guerra en la cual unas fuerzas ilegales, los grupos insurgen-

tes, luchan contra el Estado y otras fuerzas ilegales, los grupos paramilitares, que actúan como fuerzas complementarias o subsidiarias de las fuerzas armadas estatales. Afirmar el principio de distinción entre combatientes y no combatientes es indispensable para que los sectores de la sociedad no involucrados en la confrontación armada ejerzan el derecho de ponerse al margen de ésta y demandar del Estado la protección necesaria.

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

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

**UNA CONSECUENCIA INEVITABLE DE LA DEGRADACIÓN DE LA GUERRA: EL DESPLAZAMIENTO FORZADO**

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

La dinámica de intensificación del conflicto y el desacato de la normativa del derecho internacional humanitario por parte de los actores comprometidos en la confrontación, así como la violación sostenida y sistemática de los
derechos humanos, son factores que se encuentran en la base de la magnitud que ha alcanzado en nuestro país el fenómeno del desplazamiento, que es uno de los más críticos del mundo. Y, como lo señalaba al comienzo, el fenómeno ha desbordado la acción del Estado y de las agencias internacionales, a pesar de los esfuerzos y de los avances que se han logrado en los últimos años.

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

La población desplazada vive 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. Respuesta que no puede agotarse en la atención humanitaria de emergencia y que debe contemplar propuestas de programas sostenibles y duraderos que garanticen la reinserción de los desplazados en condiciones de equidad y dignidad.

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

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

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

Por último, si la causa fundamental del desplazamiento forzado es la guerra interna que afrontamos y el carácter degradado de la misma, manifiesto en la violación de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, la búsqueda de la solución política negociada, forma parte de la política para prevenir y resolver el desplazamiento. Las políticas orientadas a intensificar y profundizar la guerra agravan el fenómeno. Y mientras alcanzamos la solución política negociada, se requiere una acción humanitaria que permita, entre otras cosas, alcanzar acuerdos humanitarios que alivien la situación de la población atrapada en la lógica de la confrontación.
FACTORES ASOCIADOS AL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA

Luis Eduardo Pérez Murcia

Este texto está organizado en tres secciones: en la primera, presento una apretada síntesis sobre los principales factores asociados a la ocurrencia de desplazamientos forzados, de acuerdo con la literatura encontrada sobre el tema publicada a partir de 1992; en la segunda, presento los elementos generales de los modelos empíricos construidos en la investigación, es decir, el modelo de factores asociados al desplazamiento y el que permite valorar el riesgo de si un municipio puede ser expulsor de población; y en la tercera, presento las principales conclusiones y recomendaciones que surgen del desarrollo de la investigación.

1. FACTORES ASOCIADOS AL DESPLAZAMIENTO FORZADO DE Poblaciones

Para efectos de clasificar los factores asociados en un esquema factible de modelar mediante el uso de estadísticas e indicadores, se ha abordado el tema a partir de lo que denomino la triada desplazamiento, conflicto armado y desarrollo. En otros términos, se establece una lectura crítica de las principales investigaciones sobre las causas del desplazamiento, las cuales, según la tendencia, se clasifican en una o en varias de las categorías mencionadas en el siguiente diagrama.

1 Esta conferencia expone los aspectos centrales desarrollados en la investigación de tesis titulada "Desplazamiento forzado en Colombia 1995-1999: una aproximación empírica a las relaciones entre desplazamiento, conflicto armado y desarrollo", presentada por el autor como trabajo de grado en la maestría en economía en la Universidad Nacional de Colombia y publicada por la misma en Cuadernos de Economía No. 35. Sugerencias y comentarios son bienvenidos en el correo lepm50@yahoo.com.

2 Economista (Universidad Nacional de Colombia).
1.1. **CONFLICTO ARMADO Y DESPLAZAMIENTO**

De manera regular, se explica la dinámica creciente del desplazamiento forzado por la intensificación del conflicto armado interno y por la estrategia, también creciente, de involucrar a la población desarmada en el conflicto. Autores como Giraldo (1991), Melo (1991), Rojas (1993) y Valencia (1993), plantean una estrecha relación entre la ocurrencia de acciones armadas y desplazamientos forzados.

Las acciones proferidas por los actores armados aparecen como las principales causantes de desplazamientos. “El conflicto armado interno que libra el Estado contra movimientos guerrilleros desde hace tres décadas y la violación de las normas del derecho internacional humanitario por parte de los actores en confrontación, son causas directas o indirectas de desplazamiento violento”. [Rojas (1993), p. 25].

Expresiones del conflicto armado interno, como masacres, tomas a poblaciones, ataques indiscriminados, combates, amenazas y otras múltiples formas de terror, expresadas en torturas, violaciones, mutilaciones, secuestros, desapariciones, caracterizan el escenario del que miles de personas huyen abandonando su territorio, sus costumbres, sus formas de ser y hacer y sus medios, modos y fuentes de subsistencia. “La violencia generalizada o el conflicto prevaleciente como origen del desplazamiento coincide con el conflicto armado, siendo las principales causas los enfrentamientos entre los grupos guerrilleros y las fuerzas armadas, los bombardeos a las zonas campesinas, los operativos militares que lesionan a la población civil, las acciones de los grupos paramilitares y los operativos antinarcóticos”. [Valencia (1993), p. 47].

La Conferencia Episcopal (1995) afirmaba: “El desplazamiento es una migración provocada, en gran parte, por el enfrentamiento, la acción, la interacción o la simple presencia de uno o más actores armados en las llamadas zonas de vio-
lencia... Sin embargo, la principal causa de desplazamiento forzado en Colombia tiene relación con la violencia política que se desarrolla en el escenario de una confrontación armada entre grupos guerrilleros y el Estado, con la consiguiente violación de los derechos humanos, y transgresiones al derecho internacional humanitario... El desplazamiento nace también de la impunidad, que a su vez alimenta las diversas manifestaciones de justicia privada” [Conferencia Episcopal de Colombia (1995), p. 14].

De estas investigaciones se deriva una conclusión central: los desplazamientos forzados se producen principalmente en territorios donde los actores armados desconocen el derecho a la neutralidad de la población desarmada, sometiéndola a todo tipo de amenazas y acciones armadas que atentan contra su vida, su seguridad física, sus libertades personales y sus múltiples derechos económicos, sociales, políticos y culturales.

Sin embargo, la relación expresiones del conflicto armado-desplazamiento no es lineal. Por ello, es necesario matizar esta aparente linealidad y reconocer que los desplazamientos se producen o no y en intensidades y dinámicas distintas, según el tipo de territorio, la presencia o ausencia de recursos estratégicos, la presencia o ausencia de otros actores armados, el tipo de presencia de éstos (territorios de paso, territorios en disputa, incursiones irregulares) y la forma en que extraen y se apropan de los recursos para su financiamiento.

En esta perspectiva, Rangel (1998), siguiendo la tipología de Naylor (1993), identifica tres tipos de financiamiento de la guerrilla, que pueden extenderse a los grupos paramilitares y que dependen fundamentalmente del tipo de presencia y de los vínculos que logra establecer con la población. Estos son: predatorio, parasitario y simbiótico.

En el primero, los actores armados no tienen influencia y extraen los recursos mediante mecanismos como el asalto, el abigeato, el secuestro y la extorsión. En el segundo, los actores armados logran establecer un mayor vínculo con la población y extraen los recursos mediante acciones como el boleteo, la vacuna, el cobro por servicios de vigilancia de cultivos ilícitos y la extorsión. En el tercero, que se presenta fundamentalmente en territorios donde no hay presencia del Estado y donde los actores armados no tienen contendientes que les disputen el control territorial, los recursos se obtienen mediante el control y la extracción directa de actividades económicas relacionadas con el narcotráfico, la minería, y el cobro de impuestos. [Rangel (1998), p. 30].

Además, es importante reconocer que la estrategia de desplazamiento también depende de factores como el grado de cohesión de las comunidades, el
capital social acumulado y, por supuesto, de la contundencia, la frecuencia y los tipos de acción de los actores armados.

En este sentido, los desplazamientos no siempre responden a acciones armadas específicas, sino que muchas veces la sola llegada de grupos insurgen tes o paramilitares es un factor determinante para la huida de la población. Esto en el marco de las amenazas a las que se ve sometida la población ante supuestos o reales vínculos con alguno de los actores armados.

Vargas sostiene que en algunas regiones los desplazamientos, más que producirse por acciones de contienda entre ejércitos, ocurren por acciones contra la población no armada. “El denominado sandwich que pone a la población entre dos fuegos no ha sido muy corriente como causa de desplazamiento. Son retaliaciones de cualquiera de los dos bandos, por supuesta ayuda o información suministrada por la población civil, lo que provoca posteriores agresiones”. [Vargas (1993), p. 122].

Si bien estas lecturas, que tienen en común la mirada del desplazamiento forzado más como una consecuencia del conflicto armado que como una estrategia de guerra, aportan en la construcción de un marco de análisis y de interpretación del desplazamiento, son insuficientes para entender la dinámica y los determinantes mismos del desplazamiento. Así lo entienden múltiples investigadores que insisten en analizar el fenómeno no como un simple efecto de las acciones armadas, sino como un problema de orden nacional que obedece a causas de tipo estructural.

Lo anterior, por cuanto 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.

En este sentido, se observa una evolución significativa en el marco de interpretación de los determinantes del desplazamiento; en particular, a partir del seminario nacional sobre desplazamiento interno en Colombia del año 1997. A partir de éste y otros esfuerzos, como el encuentro organizado por CISP en Antioquia, el Seminario de Desplazamiento, Migraciones Internas y Reestructuraciones Territoriales (1999), la compilación de boletines Codhes Informa (1999) y el Seminario Internacional “Desplazamiento, conflicto, paz y desarrollo”, realizado en Bogotá en mayo de 2000, se inició un proceso de construcción de hipótesis que permiten reconocer en el desplazamiento una estrategia de guerra de los actores armados que tiene referentes políticos, militares y económicos.

Diferentes investigadores (Romero, 1991; Kircher, 1991; Codhes, 1999; Reyes Posada, 1997; y Fajardo, 1999; para citar sólo algunos) sugieren hi-
pótesis que contribuyen a explicar las causas más estructurales del desplazamiento. De alguna manera, es preguntarse por qué los actores armados utilizan la estrategia de desplazamiento en unas regiones y no en otras; es decir, cuáles son los intereses de los actores armados en esos territorios.

1.2. POBREZA, VACÍOS DE ESTADO, MODELO DE DESARROLLO Y DESPLAZAMIENTO

En la literatura sobre el desplazamiento forzado es común encontrar hipótesis de vieja data según las cuáles sus determinantes más profundos son la pobreza, los vacíos de Estado y un modelo de desarrollo económico excluyente e inequitativo. Estas hipótesis, que tienen sus antecedentes más inmediatos en los estudios que intentan explicar los determinantes del conflicto armado y la criminalidad, han sido múltiples veces rechazadas y hasta se dan por superadas en la medida en que se dispone de evidencia empírica para falsearlas.

En investigaciones recientes, como la de Bejarano (1997), se insiste en la necesidad de avanzar sobre la conceptualización simplista según la cual las condiciones de pobreza causan directamente fenómenos violentos o, por lo menos, actúan como “caldo de cultivo” para el avance del crimen. [Bejarano (1997), p. 18]. Por su parte, Deas y Gaitán (1995) aportan evidencia empírica para falsear la hipótesis según la cual a mayor pobreza, mayor violencia. Estos autores, siguiendo el clásico trabajo de Vila y Cohen (1993), mostraron que los crímenes en Colombia son fundamentalmente expropiatorios, por cuanto presentan sus características: a) ocurren en mayor proporción donde existe una riqueza extraordinaria, cualquiera sea su origen; b) se presentan, en especial, donde la tasa de castigo es baja; c) ocurren donde la organización criminal es alta; y d) donde la tasa de ganancia o rendimiento del crimen es alta.

Posada y Montenegro también aportan evidencia para falsear la hipótesis según la cual el factor determinante de la violencia es la ausencia de Estado; esta última, entendida no sólo como ausencia de juzgados y fuerza pública, sino como ausencia de servicios sociales, instituciones del Estado y formas democráticas de participación. [Montenegro y Posada (1994), p. 19].

En este marco de análisis se inscriben las investigaciones de Ramos (1999) y Manrique (1999), quienes afirman que las condiciones de pobreza, la falta de oportunidades y las formas violentas de defender y apropiarse del capital son los determinantes fundamentales de los desplazamientos. Para Manrique, el desplazamiento forzado está vinculado a tres factores de carácter estructural: el modelo de desarrollo económico y social excluyente
y promotor de la concentración de la riqueza, la pérdida del monopolio en el uso de la fuerza por parte del Estado colombiano y el fenómeno de la venganza. [Manrique (1999), p. 50].

En esta misma perspectiva, Botero (1999) plantea que la pobreza y el subdesarrollo son factores causantes del desplazamiento de igual magnitud que el conflicto armado. Aunque no aporta elementos cuantitativos para sustentar esta afirmación, evidencia la complejidad de factores que convergen en zonas de expulsión y que dinamizan el desplazamiento. Finalmente, Lozano y Osorio (1998) vinculan el desplazamiento y el modelo de desarrollo, al plantear que el desplazamiento forzado tiene sus determinantes más inmediatos en el modelo capitalista y de ajuste estructural. Aunque los autores reconocen que un modelo económico basado en una política de apertura no es escenario obligado de desplazamiento, argumentan que éste sí crea un "sistema de discriminación y marginalidad del campesino y de la economía rural, sembrando así condiciones de violencia y de inequidad". [Lozano y Osorio (1998), p. 395].

1.3. Dinámica Económica, Presencia de Recursos Estratégicos, Concentración de la Propiedad y Desplazamiento

Otras investigaciones intentan superar las "viejas" hipótesis sobre la violencia, poniendo el énfasis en hipótesis que plantean que los desplazamientos no se presentan tanto en zonas con economías muy deprimidas, sino en territorios donde hay abundancia de recursos estratégicos, verbigracia, bienes primarios como petróleo, metales preciosos y cultivos ilícitos. Así, los desplazamientos se concentran fundamentalmente en zonas de mayor dinámica económica, en territorios que experimentan transformaciones económicas a gran velocidad y en los que existen y se desarrollan, por parte de los grupos de interés, mecanismos muy definidos de exclusión y de concentración de recursos estratégicos, como la tierra.

En esta perspectiva, los desplazamientos son una estrategia de guerra empleada por los actores armados para desocupar territorios donde existen recursos estratégicos cuya explotación directa, cuotas de intermediación y vacunas, fundamentalmente, les permite captar importantes ingresos para mantener y ampliar su proyecto político y militar.

Estas interpretaciones tienen antecedentes en investigaciones como las de Posada y Montenegro (1994), quienes aportaron evidencia empírica para falsar la hipótesis según la cual la criminalidad es más intensa en áreas pobres abandonadas por el Estado y mostraron que, por el contrario, la criminalidad mues-
tra una tendencia a concentrarse en zonas de mayor desarrollo económico y so-
cial. También Cárdenas (1993) plantea que la dinámica de la violencia se desa-
rolla ante todo en las zonas de mayor prosperidad económica: “No es la pobreza
en sí misma, ni la ausencia del Estado en sí misma, sino el fenómeno de la rápi-
da expansión económica de las regiones, que va más adelante de la capacidad del
Estado para hacer presencia, lo cual crea un espacio para el desarrollo de las ac-

Estos planteamientos constituyen el marco teórico sobre el cual se es-
tablecen las hipótesis de dinámica económica, presencia de recursos estraté-
gicos y desplazamiento, que permiten analizar los determinantes económicos
del fenómeno. Uno de los primeros investigadores en adoptar esta vía fue
Kircher, quien se formuló una pregunta fundamental: “¿En qué medida la vio-
lcencia y, dentro de la violencia, el factor económico son el determinante de
este colosal desplazamiento de colombianos en de casi todo el territorio co-
lombiano?”.

Para intentar dar respuesta a este interrogante, Kircher relacionó empírica-
mente las migraciones con las variables muertes violentas y desarrollo económi-
co, entre otras. Sus resultados mostraron que la mayoría de inmigrantes proviene
de las zonas de mayor violencia y que existe una relación directa entre número
de muertes violentas y número de inmigrantes, cuando las muertes superan el 4% de
la población departamental. Además, insistió en la existencia de intereses eco-
nómicos que le han impreso dinámica a la guerra que se libra entre los grupos

Finalmente, Kircher hizo extensivas las conclusiones a las que Corredor
(1990) llegó en la investigación “Crisis agraria, reforma y paz: de la violencia
homicida al genocidio”, en la que analizó las relaciones entre conflicto por la
tierra, desplazamiento y violencia por motivos económicos. En resumen, lle-
gó a tres conclusiones: a) las zonas con conflictos agrarios generan desplaza-
mientos de tipo individual, sin que se incurra necesariamente en la violencia
homicida; b) en zonas de presencia de narcotráfico y paramilitares, el despla-
zamiento pasa por el terror del asesinato y la masacre y se da más colectiva-
mente, según la ocurrencia y la magnitud de los genocidios; c) las masacres de
campesinos y los éxodos que provocaron en las regiones latifundistas corres-
ponden, en gran medida, a una “revancha terrateniente” contra el movimiento

El estudio de Kircher propone elementos, que de ser sustentados empíri-
camente, permitirán avanzar en la investigación sobre el desplazamiento de po-
blicas. Las miradas regionales para los casos de Córdoba, Sucre, Meta,
Magdalena Medio y Bajo Cauca antioqueño permiten reconocer la compleji-
dad del fenómeno desde el punto de vista de actores involucrados, sus formas de organización y presión sobre la población.

En esta misma perspectiva, Rojas (1993) observa la coincidencia de la presencia y de las acciones de los actores armados, con actividades económicas en las que se mueve gran volumen de capital (petróleo, agroindustria, en especial cultivo de banano y palma, explotación minera), y donde confluyen conflictos de larga duración, como el problema de la tierra, la expansión del latifundio y la ocupación para zonas de ganadería, y la presencia de grupos de poder (narcotraficantes, latifundistas, ganaderos) que desarrollan acciones para defender y expandir sus intereses. Más que afirmar la existencia de una correlación entre desplazamiento y prosperidad o atraso económico, Rojas argumenta que si bien los desplazamientos se producen en los dos tipos de zonas, predominan en las más prósperas.

Esta perspectiva de análisis también se encuentra en Sarmiento. Este autor explica el desplazamiento a partir de la presión de los actores armados por el territorio con fines de tipo económico inmersos en la lógica de exclusión y la acumulación: "La violencia hace parte de los negocios en Colombia. Sobre los escenarios de la guerra civil confluyen las estrategias por el control de la tierra, las inversiones en infraestructura, la gestión de los macroproyectos de desarrollo, la explotación de recursos naturales, renovables y no renovables, las dinámicas de acumulación impulsadas por el Estado y el sector privado, y los principales procesos demográficos en cuanto a muertes, desplazamiento forzado y repoblamiento inducido por los grupos en conflicto". [Sarmiento (2000), p. 10].

Esta perspectiva tiene antecedentes en el informe del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (1997), en el que, citando a Francis Deng, argumentan que las contradicciones existentes en Colombia que inciden en el desplazamiento son, entre otras, "las enormes desigualdades en la distribución de la tierra y de la riqueza, la falta de autoridad estatal en partes enteras del país y la inaccesibilidad del poder y del Estado para ciertos sectores de la sociedad... La cuestión de la distribución de la tierra es el quid del problema de los conflictos sociales en Colombia". [IIDH (1997), p. 23].

La relación desplazamiento-conflicto agrario se expresa ante todo en dos tipos de territorios: zonas de viejos conflictos agrarios, donde la población campesina se moviliza por la tierra y confluyen grupos guerrilleros, fuerzas paramilitares y agentes del Estado, y zonas de gran concentración de la propiedad rural, donde grupos de narcotraficantes han encontrado atractivas las tierras de campesinos para expandir los cultivos, instalar laboratorios, construir pistas de aterrizaje, o como simples canales de comercialización.
FACTORES ASOCIADOS AL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA

En estos segundos territorios, a los que ingresan dineros y actividades de los narcotraficantes, se extiende "un dominio económico y coercitivo, puesto que penetra las estructuras regionales de poder y encarece el valor de los predios, dando lugar a una valorización especulativa que diezmá la capacidad de adquisición del Estado y menoscaba las posibilidades de presión o la demanda campesina frente a los terratenientes". [IIDH (1997), p. 24].

En estos escenarios el desplazamiento es agravado por la lógica con la que sectores económicos vinculados especialmente a la ganadería, la agroindustria, la explotación de recursos naturales y el narcotráfico, cooperan o financian grupos paramilitares que ven en el desplazamiento el mecanismo más ágil y más barato de realizar un reordenamiento territorial por medio de una contrarreforma agraria que despoja o paga a muy bajos precios las tierras de la población campesina.

En síntesis, lo que plantea la misión es que los desplazamientos forzados de población responden sobre todo a las estrategias de guerra que los actores armados desarrollan con prioridad en escenarios donde los conflictos agrarios son más intensos. "Los lugares geográficos donde coincide la violencia política con la violencia relacionada con la tenencia de la tierra (Costa atlántica, Chocó, y Antioquia-Urabá), los desplazamientos son significativamente mayores respecto a zonas de violencia política y menor incidencia del conflicto por la tierra (nororiente, región andina central, suroccidente). [Ibíd. p. 31].

Esta perspectiva, conflictos agrarios y concentración de la tierra como determinantes fundamentales de los desplazamientos de población, tiene entre sus principales exponentes a Reyes Posada y a Fajardo. Para Reyes, el desplazamiento está atravesado por un problema de distribución de la tierra, que desde su punto de vista es un problema de distribución de poder y de las oportunidades entre clases sociales para dinamizar el desarrollo. "No es posible hacer una reforma agraria sería 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. La sustitución de empresarios y campesinos por narcos, paramilitares y guerrillas ha sido una formidable transformación regresiva del campo colombiano en las dos últimas décadas". [Reyes P. (1996), p. 185].

Para este autor, otro factor que imprime dinámica al desplazamiento es la "compra" de tierra por parte de narcotraficantes y terratenientes. El tema del narcotráfico es transversal al tema del conflicto armado y el desplazamiento. "Al vender a los narcos, los dueños de los latifundios les transfieren también los conflictos a que había conducido su atesoramiento de los recursos agrarios."
La presión campesina por la tierra, con muchas haciendas ocupadas ilegalmente, o en disputa entre poseedores y dueños, y la dominación guerrillera, fueron los retos asumidos por los nuevos propietarios territoriales... Para afrontar el reto, los narcoterratenientes organizaron grupos de autodefensa que actúan como grupos privados destinados a la contrainsurgencia, la seguridad del negocio y la limpieza de territorios” [Ibid., p. 184].


El conflicto por la tierra está a través de las estructuras concentradoras de la propiedad y la defensa armada del territorio como espacio comercial (transporte de sustancias ilícitas, contrabando, corredores naturales, puertos y rutas de acceso clandestinos), como espacio de explotación económica (latifundio ganadero, empresa agroindustrial, minería, cultivos ilícitos) y como espacio militar (zonas de confrontación, repliegue y refugios).

Como plantea Fajardo, al citar a Zuluaga: “La localización de los desplazamientos obedece, de manera inequívoca, al acaparamiento de tierras o al control de territorios estratégicos por sus recursos o por la perspectiva de beneficios derivados de la próxima instalación en ellos de proyectos de desarrollo de gran envergadura o por su significado militar y político dentro de la confrontación armada, lo cual se convierte en motivación para despoblar estas zonas”. [Fajardo (2000), p. 7].

En resumen, en esta perspectiva de análisis los desplazamientos se producen especialmente en territorios que presentan las características siguientes:

1. Zonas de expansión de los circuitos de capital. Esto es, territorios donde se están construyendo grandes proyectos de inversión, verbigratia, proyectos energéticos, en telecomunicaciones y transporte, que ante la valorización del suelo crean incentivos para que los actores armados utilicen la estrategia de desocupar territorios. Además, los actores armados “limpian” el territorio de agentes económicos que tengan capacidad de disputar esos recursos o que “colaboren” con quienes la tienen.

2. Territorios que basan su economía en el cultivo de sustancias ilícitas. En estos territorios los actores armados tienen grandes incentivos económicos para disputarse las ganancias que giran alrededor del cultivo, el transporte y la distribución primaria de cocaína.
3. Territorios con presencia abundante de minerales, como petróleo y carbón, metales preciosos, como oro, plata, platino y níquel, cuya explotación directa, en el caso de los segundos, y el cobro de impuestos por extorsión a las grandes compañías multinacionales y rentas derivadas de secuestros, en el caso de los primeros, incentivan a los actores armados a controlar el territorio y eliminar a los rivales supuestos o reales para captar los recursos para su sostenimiento y expansión.

En palabras de Sarmiento, “el nuevo ascenso de la violencia... corresponde territorialmente con las nuevas zonas de expansión de los circuitos del capital y las áreas donde tienen lugar los macroproyectos de desarrollo y se concentran los cultivos ilícitos y las zonas de alta riqueza en biodiversidad y recursos naturales”. [Sarmiento (2000), p. 8].

2. PRINCIPALES RESULTADOS DE LOS EJERCICIOS EMPÍRICOS ACERCA DE LOS FACTORES ASOCIADOS AL DESPLAZAMIENTO FORZADO

2.1. Análisis de correlación

Los análisis de correlación permiten concluir que existe una relación significativa y positiva entre la cantidad de población desplazada y las variables asociadas al conflicto armado interno. Así mismo, pudo concluirse que existen diferencias significativas entre municipios expulsores y no expulsores en cuanto a la cantidad de acciones armadas expresadas en masacres, tomas de poblaciones, violaciones a los derechos humanos y al DIH, como los hostigamientos y los ataques a población desarmada. En los municipios expulsores se concentra el 80% del total de las violaciones a los derechos humanos y al DIH que ocurren en el país y el 82% de las acciones armadas. Por el lado de los homicidios y los secuestros, en los municipios expulsores se concentra el 78% del total de los homicidios y el 75% de total de los secuestros.

En cuanto a la relación y la diferencia de grupos entre municipios expulsores y no expulsores con variables asociadas al nivel de pobreza y la calidad de vida, se encontró una escasa asociación entre desplazamiento y pobreza. En general, las correlaciones fueron bajas, lo cual pone en cuestiónamiento las hipótesis basadas en las “condiciones objetivas” como determinantes del desplazamiento de poblaciones. Mientras que hipótesis fundadas en argumentos como la existencia de fallas en la distribución de la riqueza explica el 6% de las variaciones en la cantidad de población desplazada, la pobreza sólo explica el 3% (utilizando el índice de calidad de vida, ICV) y menos del 2% o el 1% con indicadores como las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y el índice de Sen, respectivamente.
Otra hipótesis que parece no tener mayor capacidad explicativa es la relación desplazamiento-ausencia de Estado. El signo positivo de la correlación permite cuestionar la hipótesis según la cual los desplazamientos se producen en los territorios más pobres y más abandonados por el Estado. Como bien plantean Montenegro y Posada (1994), contrario a la lógica de las condiciones objetivas, la violencia tiende a concentrarse principalmente en los territorios más prósperos. Los vacíos de Estado no se reflejan tanto en la falta de instituciones, sino en las fallas en la operación de algunas de ellas, en especial las que conforman el aparato de justicia. Muestra de esto es que el 9% de las variaciones en la cantidad de población desplazada pueden atribuirse a las variaciones en la tasa de impunidad. Un incremento en la tasa de impunidad en 9 puntos porcentuales incrementa la cantidad de población desplazada en la misma magnitud.

En cuanto a las relaciones dinámica económica y desplazamiento, los análisis de correlación permiten evidenciar la existencia de una relación directa entre el grado de desarrollo económico y social (medido por la tipología municipal del DANE 1995) y la cantidad de población desplazada. El 8% de las variaciones en la cantidad de población desplazada se atribuye a incrementos en el grado de desarrollo económico y social. Este resultado coincide con los hallazgos empíricos de Bejarano (1997), quien con el mismo indicador de desarrollo económico encontró relaciones positivas para explicar la presencia de actores armados. “No es la pobreza en sí misma, ni la ausencia de Estado en sí misma, sino el fenómeno de la rápida expansión económica de las regiones, que va más adelante de la capacidad del Estado para hacer presencia, lo que crea un espacio para el desarrollo de actividades violentas”. [Bejarano (1997), p. 22, y con él autores como Posada, Montenegro y Cárdenas (1993), Deas y Gaitán (1995), quienes plantean que la violencia se concentra en las zonas más prósperas y de mayor desarrollo económico]. En general, los expulsores tienen un promedio un 25% más de desarrollo económico y social que los no expulsores.

Esta conclusión se refuerza con la evidencia empírica que provee la relación encontrada entre potencial económico y desplazamiento (la correlación permite inferir que el 11% de las variaciones en la cantidad de población desplazada puede atribuirse a las variaciones en el grado de potencial económico) y a la relación directa entre la presencia de recursos estratégicos derivados de actividades económicas vinculadas al petróleo y a la minería del oro, la plata y el platino, que explican el 5% de las variaciones en la cantidad de población desplazada, y los cultivos ilícitos, que explican el 6% de las mismas.³

³ La correlación entre el desplazamiento y la fumigación de cultivos ilícitos no resultó ser tan determinante como factor de expulsión para el período 1995-1999; de hecho, sólo expresa el 2% de las variaciones en la cantidad de población desplazada.
Cabe anotar que 106 de los 166 municipios vinculados a la economía minera (65%) y 170 de los 303 vinculados a la economía petrolera (56%), expulsan población. Visto en dirección del desplazamiento, el 22% de los municipios expulsores presenta actividad minera y el 35% presenta actividad petrolera. Al analizar estas dos actividades en su conjunto, 243 (58%) de los 418 municipios que tienen actividad minera, petrolera o ambas, expulsan población; en dirección del desplazamiento, de los 482 municipios que expulsan población, el 50% presenta actividad minera y/o petrolera.

Estas conclusiones parecen confirmarse con las diferencias en la media estadística del índice de potencial económico (capacidad de generar nuevas riquezas) entre municipios expulsores y no expulsores. Los municipios expulsores tienen en promedio un 179% más de potencial económico que los no expulsores.

Además, los resultados de las correlaciones evidenciaron la existencia de relación directa entre la presencia de conflictos agrarios en torno de la concentración de la tierra y el desplazamiento de población. El 7% de las variaciones en la condición de municipio expulsor se explica por las variaciones en la presencia de conflictos agrarios. Este resultado se encuentra en la misma dirección de investigaciones como las de Reyes Posada, Deng y Fajardo, según las cuales en los municipios donde permanece la lucha por la tierra son grandes expulsores de población. “La mayor incidencia de migraciones violentas tiene lugar en departamentos con mayor concentración de la propiedad agraria”. [Fajardo (1999), p. 4].

Es importante mencionar que un factor empíricamente válido que refuerza la concentración de la tierra e imprime dinámica al desplazamiento (explica el 5% de las variaciones en la cantidad de población desplazada) es la compra masiva de tierras por parte de narcotraficantes, que para defender intereses económicos crean ejércitos privados que arrasan a la población cuando no venden voluntariamente sus tierras o no se vinculan a sus actividades delincuenciales.

2.2. Modelo de regresión lineal

Los modelos de regresión lineal que se presentan en esta sección tienen por objetivo medir el efecto que cada una de las variables independientes analizadas en las pruebas de correlación y de comparación de medias tiene sobre el desplazamiento forzado. Para definir el modelo se realizó un análisis exploratorio de datos y se encontró que las siguientes variables componen el modelo con el mejor coeficiente de determinación ($R^2$)\(^4\) que cumple con los supuestos del

---

\(^4\) El coeficiente de determinación indica la proporción de la varianza total de la variable dependiente expresada por el conjunto de variables independientes.
modelo clásico: normalidad, independencia y homocedasticidad (igualdad de varianzas) para los errores y no colinealidad para las variables explicativas. El método de regresión utilizado es mínimos cuadrados ordinares.

<table>
<thead>
<tr>
<th>Nombre de la variable</th>
<th>Sigla utilizada</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Población desplazada 1995-1999</td>
<td>Pd9599</td>
</tr>
<tr>
<td>Violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario 1995-1999</td>
<td>VDH1</td>
</tr>
<tr>
<td>Masacres 1999</td>
<td>Mas99</td>
</tr>
<tr>
<td>Presencia de grupos paramilitares 1997-1999. Variable dicotómica</td>
<td>Param</td>
</tr>
<tr>
<td>Combates entre actores armados</td>
<td>Combates</td>
</tr>
<tr>
<td>Regalías por actividad petrolera y metales preciosos 1995-1999</td>
<td>Regalías</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Ecuación (1):

$$\text{Pd9599} = \beta_0 + \beta_1 \text{VDHI} + \beta_2 \text{Minas} + \beta_3 \text{Mas99} + \beta_4 \text{Param} + \beta_5 \text{Combates} + \beta_6 \text{Regalías} + \varepsilon$$

Los principales resultados del modelo se presentan en el cuadro siguiente:

<table>
<thead>
<tr>
<th>Variable</th>
<th>Coeficiente estimado estandarizado$^5$</th>
<th>Estadístico $t$</th>
<th>Significancia</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>VDH1</td>
<td>0,371</td>
<td>14,13</td>
<td>0,000</td>
</tr>
<tr>
<td>Minas</td>
<td>0,146</td>
<td>6,141</td>
<td>0,000</td>
</tr>
<tr>
<td>Mas99</td>
<td>0,082</td>
<td>3,424</td>
<td>0,001</td>
</tr>
<tr>
<td>Param</td>
<td>0,174</td>
<td>7,672</td>
<td>0,000</td>
</tr>
<tr>
<td>Combates</td>
<td>0,228</td>
<td>7,724</td>
<td>0,000</td>
</tr>
<tr>
<td>Regalías</td>
<td>0,046</td>
<td>3,128</td>
<td>0,034</td>
</tr>
</tbody>
</table>

$^5$ Los coeficientes se estandarizan para eliminar el efecto que introducen unidades de medición distintas en las variables explicativas. “Los coeficientes de regresión tipificados son los coeficientes de las variables cuando la ecuación de regresión se expresa como función de las variables tipificadas. Debido a que al tipificar las variables se homogeniza la unidad de medida, el coeficiente de regresión tipificado puede interpretarse como una medida de la contribución relativa de la variable correspondiente al modelo. El plano de regresión construido a partir de la tipificación de las variables pasará por el origen y, por tanto, el coeficiente correspondiente al término independiente será igual a cero”. [Ferrán (1996), p. 209].
Fac tores asociados al desplazamiento forzado en Colombia

Ecuación estimada (2):

$$Pd9599 = 0.37 \text{VDHI} + 0.146 \text{Minas} + 0.082 \text{Mas}99 + 0.174 \text{Param} + 0.228 \text{Combates} + 0.046 \text{Regalías} + \varepsilon$$

El signo de los coeficientes estimados indica que cada una de las variables explicativas vista de manera independiente (las demás, constantes) guarda una relación directa con la cantidad de población desplazada. Esto es, cuantas más violaciones a los derechos humanos, tantos más combates entre actores armados, mayor presencia de minas antipersonales y grupos paramilitares y mayores recursos estratégicos en el municipio, más desplazamientos.

Los estimativos del modelo permiten concluir que una violación a los derechos humanos o al DIH produce un incremento de 37 personas desplazadas (es el valor del coeficiente VDHI multiplicado por 100); la presencia de minas antipersonales aumenta la cantidad de población desplazada en 14 personas; una masacre desplaza 8 personas; la presencia de grupos paramilitares desplaza 17 personas; un combate desplaza 22 personas; y un incremento en un millón de pesos en regalías incrementa la probabilidad de que sean desplazadas cinco personas.

Sobre este aspecto, es importante mencionar que se incluyeron los indicadores de pobreza NBI y el índice de Sen y no fueron significativos en el modelo. Esto muestra la poca evidencia empírica que tiene la hipótesis según la cual las condiciones de pobreza son un determinante fundamental del desplazamiento. Si bien no se desconoce que la pobreza es un factor que puede imprimir dinámica, con este modelo logra mostrarse que los desplazamientos están asociados principalmente a zonas que tienen la capacidad de generar nuevas riquezas, como las vinculadas a actividades petroleras y mineras.

Lo anterior, sin pretender desconocer la existencia de zonas con economías muy dinámicas, donde los actores armados concentran intereses estratégicos, que conviven con índices de miseria (se evidenció en el análisis de comparación de medias), verbigracia, Chocó, que presenta los más altos índices de pobreza del país y a su vez es uno de los departamentos que más expulsa población.

En cuanto a la capacidad explicativa del modelo, puede concluirse que el 48% de la varianza del desplazamiento forzado puede ser explicado por las variables violaciones de derechos humanos y DIH, combates, presencia paramilitar, presencia de minas antipersonales, masacres y regalías petroleras y mineras.
2.3. Modelo de regresión logística

El modelo de regresión logística permite identificar el conjunto de variables que mejor discriminan los municipios para clasificarlos entre municipios expulsores y no expulsores. Este ejercicio se realiza con el objetivo de seleccionar (mediante un modelo estadístico que permite conocer el porcentaje de error) los municipios que requieren atención prioritaria del Estado y del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada en materia de prevención. La clasificación estadística por medio de la regresión logística sirve de insumo para priorizar los municipios críticos con criterios más eficientes que la simple clasificación por presencia o ausencia de desplazamientos o por el porcentaje que representan del total nacional.

Para construir el modelo se tomaron las variables consideradas significativas para el modelo de regresión lineal y se analizó la significación de las variables en la clasificación. Se encontró que de las variables incluidas las que mejor discriminaron fueron combates y presencia de grupos paramilitares. Las demás no presentaron significación a un grado de 99% de confianza, por lo cual se identificaron nuevos indicadores de las mismas variables para realizar la clasificación logística y se incluyeron algunas nuevas que mostraron un alto grado de significación.

<table>
<thead>
<tr>
<th>Nombre de la variable</th>
<th>Sigla utilizada</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Municipios expulsores y municipios no expulsores 1995-1999. Variable dicotómica</td>
<td>Mepd9599</td>
</tr>
<tr>
<td>Total de grupos guerrilleros en el municipio</td>
<td>Totguer</td>
</tr>
<tr>
<td>Combates entre actores armados</td>
<td>Combates</td>
</tr>
<tr>
<td>Tipología municipal DANE 1995</td>
<td>TDANE</td>
</tr>
<tr>
<td>Participación política 1997</td>
<td>Partpol</td>
</tr>
<tr>
<td>Presencia de grupos paramilitares 1997-1999. Variable dicotómica</td>
<td>Param</td>
</tr>
<tr>
<td>Porcentaje de delitos impunes 1995-1998</td>
<td>Pro9598</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Ecuación (3):

\[
p \text{Mepd9599}_i = \frac{1 + e^{-(B_1 \text{Combates} + B_2 \text{Totguer} + B_3 \text{TDANE} + B_4 \text{Partpol} + B_5 \text{Cpro9598} + B_6 \text{Param} + B_0)}}{1}
\]

Esta ecuación expresa la probabilidad \((p)\) de que el \(i\)-ésimo \((i)\) municipio pertenezca al grupo de municipios expulsores. Es decir, a partir de la combinación lineal establecida entre las variables independientes se estima la probabilidad de que un municipio clasifique como expulsor o no expulsor. En particular, un municipio clasificará como expulsor cuando la probabilidad es mayor que o igual a 0,5.
Los principales resultados del modelo se presentan en la tabla siguiente:

<table>
<thead>
<tr>
<th>Variable</th>
<th>Coeficiente estimado estandarizado</th>
<th>Estadístico de Wald</th>
<th>Significancia</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Combates</td>
<td>0.178</td>
<td>20.148</td>
<td>0.000</td>
</tr>
<tr>
<td>Toguerr</td>
<td>0.472</td>
<td>13.540</td>
<td>0.000</td>
</tr>
<tr>
<td>TDANE</td>
<td>0.039</td>
<td>39.693</td>
<td>0.000</td>
</tr>
<tr>
<td>Partpol</td>
<td>-0.012</td>
<td>14.257</td>
<td>0.000</td>
</tr>
<tr>
<td>Pro9598</td>
<td>0.010</td>
<td>19.865</td>
<td>0.000</td>
</tr>
<tr>
<td>Param</td>
<td>1.414</td>
<td>62.972</td>
<td>0.000</td>
</tr>
</tbody>
</table>

$-2 \log \text{ de verosimilitud} = 1123.76^6$  
Porcentaje de casos bien clasificados = 75.3$^9$

Prueba de Hosmer y Lemeshow $R$ cuadrado de Nagelkarke = 0.396$^5$

Chi cuadrado = 10.09  
Significancia = 0.259

Número de municipios = 1.101

Ecuación estimada:

$$p (\text{Mepd9599})i = \frac{1}{1 + e^{-0.17 \text{ Combates} + 0.47 \text{Toguerr} + 0.04 \text{ TDANE} - 0.01 \text{ Partpol} + 0.01 \text{ Cpro9598} + 1.4 \text{ Param} - 3.73}}$$

Esta expresión es equivalente a:

$$p (\text{Mepd9599})i = e^{-0.17 \text{ Combates} + 0.47 \text{Toguerr} + 0.04 \text{ TDANE} - 0.01 \text{ Partpol} + 0.01 \text{ Cpro9598} + 1.4 \text{ Param} - 3.73}$$

Al remplazar por exponente [véase anexo estadístico, cuadro 9]:

$$p (\text{Mepd9599})i = 1.194^{\text{Combates}}1.604^{\text{Toguerr}}1.039^{\text{TDANE}}0.988^{\text{Partpol}}1.010^{\text{Cpro9598}}4.113^{\text{Param}}-3.73$$

---

6  El estadístico de Wald desempeña el mismo papel que tiene el estadístico $r$ en la regresión lineal. La interpretación al no rechazar $H_0$, es que la información que se pierde al no incluir la variable no es significativa. Se concluye que, ya que todas las variables independientes son significativas con un grado de confianza del 99%, todas aportan información valiosa para la clasificación de los municipios.

7  Esta prueba permite validar la $H_0$, la verosimilitud no difiere de 1, es decir, el modelo se ajusta perfectamente a los datos. La decisión se toma con la prueba de Hosmer y Lemeshow, que está basada en la estadística de chi-cuadrado $= 10.091$ con una significancia de 0.259. Como interesa no rechazar Ho, el grado de significancia más restrictivo es $\alpha = 0.05$. Decisión: no se rechaza Ho. El modelo se ajusta a los datos.

8  El porcentaje de casos bien clasificados es un indicador de la efectividad del modelo. En este caso, el modelo clasifica de manera correcta 302 municipios como expulsores que antes estaban clasificados como expulsores, y clasifica 92 no expulsores como expulsores.

9  Es el coeficiente de bondad de ajuste de los modelos logísticos. Se interpreta en forma equivalente al $R^2$ de la regresión lineal: las variables independientes contenidas en el modelo expresan en un 40% la pertenencia de un municipio al grupo de los expulsores o de los no expulsores.
Para interpretación, el modelo formuló la pregunta siguiente: ¿Cuál es la probabilidad de que el municipio \( i \) (que tiene las características siguientes: a) un grado de desarrollo clasificado como de agricultura comercial y empresarial; b) una participación política de 30%; c) un grado de impunidad del 75%; d) presencia permanente de grupos guerrilleros y paramilitares; e) es escenario de enfrentamiento armado) sea expulsor de población?

El modelo logístico permite responder este interrogante con un grado de confianza del 75%. Es decir, clasifica el municipio, acertando en 75 de cada 100 casos. Al remplazar los valores que toman las variables en la ecuación\(^{10}\), de acuerdo con la pregunta planteada, se concluye que la probabilidad de que un municipio con estas características sea expulsor es de 99%.

En conclusión, los coeficientes de regresión aportan evidencia empírica para plantear que los desplazamientos están asociados a la ocurrencia de acciones armadas en municipios económicamente prósperos que tienen serias deficiencias en materia de operación de los aparatos de justicia y donde existen barreras para hacer efectiva la participación política.

De la clasificación de la regresión logística se concluye que en 302 municipios están presentes o presentan en mayor intensidad estas características. Los datos existentes muestran que los municipios clasificados como expulsores (a diferencia de los no expulsores) están por encima de la media nacional en todas las variables independientes del modelo (más grupos guerrilleros, más presencia paramilitar, más alto grado de impunidad, más combates entre actores armados y más grado de desarrollo), excepto en la variable participación política, que es en promedio 20% inferior que en los municipios no expulsores. Estos municipios se concentran sobre todo en las "conocidas" zonas de expulsión de población: Ubá, Catatumbo, Magdalena Medio, sur de Bolívar, Sierra Nevada de Santa Marta, Bajo Cauca y nordeste antioqueño y la zona de distensión.

3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE LA INVESTIGACIÓN

3.1. Conflicto armado y desplazamiento

La evidencia empírica demuestra que las distintas expresiones del conflicto armado interno son la principal causa de desplazamiento en el período de estudio. Combates entre los actores armados, hostigamientos a la población, actos de sabotaje, toma de municipios, ataques a instalaciones, bombardeos de la fuerza pública, atentados a instalaciones, actos de sabotaje, toma de municipios, ataques a instalaciones, bombardeos de la fuerza pública, ametrallamientos indiscriminados, siembra de minas

\[^{10} p(Mepd9599)i = 1.1941.6041.03960.98830.101075.4.1131\] e^{-3.7310}\)
antipersonales, la “simple” presencia de grupos guerrilleros y paramilitares en algunos casos, y todas las formas de amenaza, que pasan muchas veces por la tortura y el terror inducido mediante matanzas “ejemplarizantes”, son el escenario del que 1.123.000 colombianos y colombianas han tenido que salir en los últimos cinco años, para pasar en muchos casos a mendigar en las ciudades, ver empeorar sus condiciones de vida y ver negados sus derechos de acceso a titularidades como el alimento, la justicia, la seguridad y la restitución de derechos sociales, políticos, económicos y culturales.

Las violaciones a los derechos humanos y al DIH, que se expresan además mediante desapariciones forzadas, reclutamiento de menores, uso de armas de alcance indiscriminado, toma de rehenes, extralimitación en los métodos y medios de combate, entre otros, desplazan en promedio 37 personas. En particular, se conoce que acciones como combates, siembra de minas antipersonales y masacres desplazan en promedio 22, 14 y 8 personas, respectivamente.

Esta lectura del desplazamiento, que es la “obligada” y de alguna manera la “evidente”, no es suficiente para explicar la disputa de poderes que ha hecho que el desplazamiento haya pasado de ser “una más” de las violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario a convertirse en una de las principales estrategias de guerra mediante la cual los actores armados ocupan posiciones estratégicas y se apropián de recursos mediante el arrasamiento y el asesinato de la población civil. En este sentido, se invita a repensar las lecturas del desplazamiento centradas exclusivamente en el conflicto armado y el registro de todo tipo de acciones bélicas por considerarse que aportan poco a la búsqueda de alternativas de solución del problema a corto plazo.

Estas aproximaciones resultan de la creencia de que el desplazamiento es más una consecuencia que una acción deliberada por parte de los actores armados y, por tanto, “con la firma de la paz se acaba el desplazamiento”, limitan el panorama sobre el cual el Estado debe trabajar para prevenir que nuevas personas vivan este drama. Es decir, “el desajuste de las relaciones sociales y políticas durante el período reciente ha sido demasiado profundo como para que pueda creerse que la violencia pueda desaparecer por la mera decisión de los actores organizados”. [Pécaut (1999), p. 23].

En este sentido, la investigación se propuso falsear las relaciones del desplazamiento con indicadores socioeconómicos, de justicia y de equidad para contar con una aproximación que permita revelar empíricamente lo que está en disputa: las tierras de los campesinos y campesinas ante eventuales valorizaciones por la construcción de grandes proyectos de inversión, el control de corredores naturales para el tráfico de drogas y armas y los recursos naturales que giran alrededor del petróleo y la minería.
3.2. Pobreza, vacíos de Estado, modelo de desarrollo y desplazamiento


Los ejercicios empíricos realizados permiten rechazar las relaciones causales en la dirección pobreza, miseria y desplazamiento. Ninguna de estas variables presentó un alto poder explicativo en los análisis de correlación y sus coeficientes no fueron significativos para explicar la variabilidad del desplazamiento forzado tanto en el modelo de regresión lineal como en el de clasificación de municipios expulsores y no expulsores.

Lo anterior, debe aclararse, no significa que los municipios expulsores sean ricos (contrario a lo que plantean Deas y Gaitán, la NBI no es un indicador de riqueza, sino de satisfacción de necesidades básicas). De la demostración empírica de la ausencia de relación entre pobreza y desplazamiento no se concluye, necesariamente, que los municipios expulsores tienen mejores niveles de calidad de vida con respecto a los no expulsores. Lo que la evidencia muestra es que en estos municipios existe un potencial de recursos estratégicos que mediante un aprovechamiento equitativo y eficiente podría generar condiciones para mejorar el bienestar de la población.

Una de las características de los desplazamientos forzados es que afecta a poblaciones muy pobres, que habitaban en territorios muy ricos. “Las principales víctimas de esta perversa dinámica de acumulación corresponde a la población más vulnerable e históricamente excluida y explotada, en tanto el conflicto y la expansión de los circuitos del capital coinciden con las áreas de mayor pobreza”. [Sarmiento (2000), p. 10]. Un ejemplo de esta compleja situación es el caso del departamento del Chocó, en el cual el desplazamiento ha tenido una fuerte dinámica durante los últimos cinco años, y a la vez que es uno de los más pobres del país, es uno de los departamentos que más interés despierta por parte de los actores armados para controlar su posición estratégica (verbrigatía, las riquezas minerales abundantes y su cercanía a los dos mares para el tráfico de drogas y armas).

---

11 Recuérdese que los ejercicios de comparación de medias (que permiten identificar características de grupos sin establecer ninguna relación de causalidad) revelaron diferencias significativas entre municipios expulsores y municipios no expulsores, siendo los primeros significativamente más pobres.

12 Es importante mencionar que no se encontró evidencia empírica para validar la hipótesis según la cual en los municipios donde están construyéndose grandes proyectos de inversión nacional tienen más probabilidades de expulsar población. Los coeficientes de esta variable no fueron significativos en ninguna de las pruebas estadísticas.
En lo que sí se encontró buena capacidad de explicación de los desplazamientos fue en las condiciones de inequidad con la que se distribuyen los recursos (los municipios expulsores presentan un índice de inequidad superior en 13%) y en las fallas de las instituciones estatales que se muestran incapaces para garantizar igualdad de acceso a derechos y libertades como la participación política. Un municipio con bajos índices de participación política, con las demás variables explicativas constantes, presenta un 95% más de probabilidades de expulsar población.

En este sentido, se encontró evidencia empírica para rechazar la hipótesis según la cual el desplazamiento se explica por el abandono estatal al que están condenadas múltiples regiones del país (en Amazonas, Guaviare y Guainía la presencia institucional es muy baja y no se presentan desplazamientos); los municipios expulsores tienen en promedio un 59% más de presencia institucional del Estado que los no expulsores. Más que la ausencia de Estado, es la inoperancia de las instituciones estatales (vacíos de Estado), lo cual deja espacio para que agentes privados defendan sus intereses pasando por encima de las instituciones y de los intereses colectivos. El ejemplo típico lo constituye la ineficiencia reconocida en el aparato de justicia, que mostró ser un factor determinante de la expulsión de población: los municipios expulsores presentan en promedio índices de impunidad superiores en un 33%.

3.3. Dinámica económica, presencia de recursos estratégicos, concentración de la propiedad y desplazamiento

La evidencia empírica más importante encontrada en la investigación es que la estrategia de desplazamiento forzado es utilizada por los actores armados fundamentalmente en territorios donde abundan riquezas naturales, como petróleo, oro, plata y platino, y donde la actividad económica, legal o ilegal, presenta mayores probabilidades de generar nuevas riquezas que les permita financiar la guerra y ampliar su dominio territorial. En este sentido, el indicador de regalías producto de actividades mineras y petroleras resultó ser significativo con un grado de confianza de 95% para explicar la dinámica del desplazamiento. Se estima que incrementos en el valor de las regalías mineras y petroleras, aumenta la probabilidad de que se presenten desplazamientos de población.\(^\text{13}\)

Entre tanto, en el modelo de clasificación de municipios expulsores y no expulsores se encontró una relación directa entre grado de desarrollo económico y social medido por el índice de desarrollo municipal del DANE y des-

\(^{13}\) En el ámbito departamental se encontró también correlación entre la producción de carbón y el desplazamiento. El análisis bivariado mostró que un 22% de las variaciones en la cantidad de población desplazada pueden atribuirse a los recursos económicos que se derivan de esta actividad minera.
plazamiento. Se encontró que un municipio de alta clasificación de desarrollo municipal (verbigracia, agricultura comercial y empresarial), con las demás variables constantes, tiene una probabilidad de 94% de ser clasificado como expulsor. Como característica de estos territorios, se encontró una fuerte presencia de tierras del narcotráfico y la existencia de conflictos agrarios por los altos grados de concentración de la tierra. También se encontró que reciben más transferencias que el promedio de municipios del país y que tienen mayores probabilidades de generar recursos propios.

3.4. Algunas recomendaciones para el Estado y demás entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada

1. Revisar la extendida creencia según la cual la inversión del Estado dirigida a resolver necesidades básicas como agua, alcantarillado y saneamiento básico, disminuye por sí sola los altos grados de violencia.

   Sin restarle importancia a estas prioridades, no puede esperarse que éstas, independientemente de otras acciones, mejoren las condiciones de acceso de manera equitativa a los beneficios del desarrollo, ni que garanticen un acceso justo a las instituciones del Estado; y mucho menos, que estas inversiones tengan la capacidad de devolver al Estado la capacidad de ser el único agente que haga uso legítimo de la fuerza, para defender las instituciones, los derechos de propiedad y, sobre todo, garantizar el derecho a la vida, el libre tránsito y la estadía en el territorio nacional. Sin duda, hacia estos campos debe volcarse una buena parte de la inversión social.

2. Como han insistido autores como Reyes Posada (1996) y Fajardo (1999), avanzar decididamente en la creación de zonas de reserva campesina como estrategia viable no sólo para la prevención, sino para el restablecimiento de las poblaciones desplazadas. Respecto a la prevención, bien vale citar dos argumentos de Posada (1996): “a) se elimina el incentivo de expropiar a los campesinos de sus tierras, frente a las expectativas de gran valorización por la construcción de megaproyectos de inversión. b) demarca territorios donde jurídicamente es imposible expropiar y despojar de la propiedad a los campesinos, puesto que no se reconoce la acumulación que sobrepase las extensiones máximas que fijen los reglamentos” [Reyes Posada (1997), p. 10].

---

14 En el ámbito departamental se encontró una fuerte correlación entre la expulsión de población y la actividad ganadera. Analizando la relación entre estas dos variables, un 35% de las variaciones en la cantidad de población desplazada lo causó la extensión de la ganadería en el departamento.
3. Destinar los recursos necesarios para cubrir la deuda social que el Estado colombiano tiene con la población desplazada y que cada día es creciente en la medida en que el fenómeno se recrudece y el tema de la prevención sólo aparece en el discurso de las entidades responsables del desarrollo de los programas.

4. Diseñar mecanismos presupuestales para que las entidades territoriales asignen recursos para la atención del desplazamiento y que, dentro de éstos, no sobra insistir, se asignen recursos al tema de la prevención.

Un instrumento útil para priorizar esta tarea es la lista de 302 municipios identificados como los más críticos y en los cuales, por medio de los comités territoriales creados por la Ley 387, puede dinamizarse el tema de la prevención.

BIBLIOGRAFÍA


Calle, Sergio. “Principios rectores de la ley sobre el tratamiento de los desplazados en Colombia”. En: El desplazamiento por la violencia en Colombia. Experiencias, análisis y posibles estrategias de atención en el departamento de Antioquia. Memorias del


Consulta permanente sobre desplazamiento en las Américas. Misión de asistencia técnica sobre desplazamiento en Colombia.


FACTORES ASOCIADOS AL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA

... "No pasemos por alto la crisis humanitaria en Colombia". Traducido y publicado por Codhes, Boletín Codhes Informa, No. 25, 1999.


Fajardo, Darío. "Bases para una política de asentamientos humanos, prevención de los desplazamientos forzados y acceso a la tierra para los desplazados". Bogotá, 2000 (sin publicar).

... "Ordenamiento territorial de los desplazamientos campesinos", Periódico de la Universidad Nacional de Colombia, No. 5, diciembre 12, 1999.


Galindo, Francisco. "Reflexiones sobre el sistema de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos, el mandato del Acnur y los desplazados internos", en Desplazamiento, derechos humanos y conflicto armado, Rojas, Jorge (comp.), Bogotá: Codhes, 1993.


“Segundo informe sobre gestión estatal en atención integral a la población desplazada por la violencia”, 1999.


“Propuestas para un sistema municipal de información sobre desplazados”, en El desplazamiento por la violencia en Colombia. Experiencias, análisis y posibles estrategias de atención en el departamento de Antioquia. Memorias del Foro Internacional “Desplazados Internos en Antioquia”. Medellín: Comitato Internazionale per
lo suillupo dei popoli. CISP. Departamento de ayuda humanitaria de la Comunidad Europea. ECHO. 1998.


1. EL PROBLEMA AGRARIO NO RESUELTO

El tema de la tenencia de la tierra, su papel en la estructura agraria y los conflictos de diverso tipo configurados a su alrededor han estado presentes en la mayoría de los análisis sobre el problema agrario en Colombia. No podía ser de otra manera si se considera que el país ha desaprovechado distintas coyunturas históricas para resolver de manera estructural su cuestión agraria, y arrastra consigo un problema que hoy adquiere dimensiones diferentes de las existentes hace cincuenta años, en especial por la irrupción del narcotráfico en la compra de tierras, la expansión de los cultivos ilícitos, los vínculos de los diferentes grupos armados al margen de la ley con el narcotráfico y las pretensiones de dominio territorial que éstos ejercen en diferentes zonas del país.

Los antecedentes sobre la tenencia y el mercado de tierras en Colombia pueden circunscribirse a dos grandes aspectos: el intento de poner tributos progresivos a la propiedad rural y la reforma agraria. Ambos procesos han fracasado en movilizar el mercado de la tierra como factor productivo y en constituir un verdadero mercado de tierras con elementos económicos de formación de precios y dinamización de la oferta y la demanda. También fracasaron en crear elementos para corregir la desigualdad en la apropiación de la tierra reflejada en una estructura agraria bimodal (Johnston y Kilby, 1980, Delgado; 1984).

En Colombia se han hecho varias propuestas para gravar la propiedad rural como una alternativa para movilizar el mercado de tierras y obligar a los grandes propietarios a que las ofrezcan en el mercado. En 1949 una misión del Banco Mundial, encabezada por Lauchlin Currie (BIRF, 1950), hizo el primer acercamiento al tema sin que tuviera éxito su propuesta de imponer tributos a la propiedad rural.

---

1 Profesor titular de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia.
La propuesta Currie no fue bien acogida por los terratenientes ni por los expertos fiscales y administradores del país, por impracticable. Se continuó aplicando el gravamen existente del cuatro por mil sobre los avalúos prediales, y el comité de expertos que el gobierno designó para el estudio de la propuesta recomendó que se fortaleciera el Instituto Geográfico y se aceleraran los trabajos de inspección predial.

El fracaso en la década de los cincuenta para gravar la propiedad rural no consistió tanto en que las medidas se enderezaran contra la clase dirigente, “sino que la debilidad de la imposición sobre las tierras consiste en que, aunque despierta la oposición de los intereses agrarios, no ofrece un incentivo evidente para cualquier otro grupo social importante” (Hirschman, 1963).

Desde los años sesenta Colombia ha estado aplicando la reforma agraria sin un éxito notorio y sin poder solucionar los problemas derivados de la tenencia de la tierra. La reforma agraria de los años sesenta (Ley 135 de 1961, Ley 1º de 1968) fue distribucionista y marginal; sólo hizo una reparación superficial de la estructura agraria. La ley 4 de 1973 frenó los procesos de reforma agraria, y la Ley 35 de 1982 buscó agilizar los trámites para entrega de tierras en zonas de conflicto (Plan Nacional de Rehabilitación).

La Ley 30 de 1988 introdujo cambios importantes en el proceso de reforma agraria, pero mantuvo el espíritu de la Ley 135 de 1961, e intentó remover los obstáculos legales y procedimentales que hicieron impracticables las leyes anteriores. Esta reforma siguió siendo marginal, pese a que trató de afectar directamente los últimos vestigios del latifundio tradicional, sin importar si las tierras estaban o no explotadas de manera adecuada.

La nueva ley de reforma agraria (Ley 160 de 1994) puede entenderse como la adecuación de la intervención del Estado para regular la estructura de la propiedad en un esquema de economía más abierta e internacionalizada. Se busca sustituir la intervención directa del Estado por la operación del mercado asistido de tierras, creando algunos incentivos a los agentes privados para que participen en él. La intervención directa se deja para casos muy particulares de conflictos o de ubicación de desplazados por la violencia. La ley establece un subsidio a la compra de tierras por parte de campesinos y trabajadores sin tierra, y se abren líneas de crédito para compra de tierras a pequeños productores con tasas de interés cercanas a las del mercado. Esta alternativa de acceso a la propiedad también ha fracasado en resolver el problema de la tenencia de tierras.

Estos intentos de reforma agraria, que llevan 40 años, no han logrado una transformación significativa en la estructura de la propiedad. El funcionamiento del mercado asistido de tierras está condicionado por la disponibi-
lidad de recursos del Estado para otorgar los subsidios a la compra de tierras, por tanto, su dinámica es lenta. De manera paralela, se ha producido una contrarreforma agraria por la compra masiva de tierras de parte de los narcotraficantes y la expulsión de cerca de más de un millón de personas del campo en los últimos diez años.

Colombia ha pasado así a este nuevo siglo sin resolver los problemas que le genera una estructura de la propiedad y la tenencia notoria desigual y bimodal, y un mercado de tierras caracterizado por distorsiones en la formación de precios, inflexibilidad en la oferta y presencia de factores extraeconómicos en la posesión y el uso de la propiedad.

Existe una afirmación que ya hace parte de la historia: Colombia no ha resuelto su problema agrario. Este problema no es sólo el de la tenencia de la tierra; la cuestión agraria se ha hecho más compleja a medida que avanza la sociedad, los mercados, la tecnología, y que la globalización se impone en todos los órdenes de la actividad humana. El problema agrario es la carencia de una decisión política de reformar la estructura agraria en función de objetivos de desarrollo y equidad a largo plazo. Es la no consideración del sector agropecuario como un sector estratégico para la sociedad, tanto en términos de seguridad alimentaria como de dominio territorial mediante actividades económicas lícitas, y como sector que contribuye con externalidades significativas en la conservación del medio ambiente y la calidad de vida.

La cuestión agraria no sólo debe mirarse más allá de la tenencia de la tierra, también implica situarla hoy en una concepción de lo rural más allá de lo sectorial, como lo propone el paradigma de la nueva ruralidad, que busca revalorizar el carácter multifuncional de la agricultura. Igualmente, implica situarse en el nuevo contexto del funcionamiento de un sistema agroindustrial que opera con unas relaciones de poder que están por fuera de la agricultura [Machado, 2002] y donde el tema de la tierra como factor productivo desciende en la jerarquía de los elementos que configuran las relaciones de producción dominantes y el poder de decisiones en la estructura.

2. **Estructura de la propiedad rural 1960-1984**

Las estadísticas sobre catastro rural aún adolecen de problemas e imprecisiones, pero son la única fuente para determinar la estructura de la propiedad rural. CEGA facilitó la comparación entre los años 1960, 1970 y 1984 (CEGA, 1985), en tanto que los archivos prediales de 1996 facilitan la comparación con los de 1984. Sin embargo, ninguna de estas fuentes permite
una idea exacta de la concentración de la propiedad por la dificultad de consolidar los distintos predios de un mismo dueño. Esto es particularmente cierto en los datos de los años ochenta y noventa, cuando el narcotráfico irrumpió en el sector rural, compró extensas propiedades y las registró a nombre de terceros (testaferros).

De acuerdo con los datos compatibilizados de CEGA (censos y catastro), en el período 1960-1970 hubo un crecimiento moderado de la superficie sometida al régimen de propiedad, así como de una reducción del número de predios. La explicación está en el aumento en número y área de los predios mayores de 20 hectáreas, en especial de los tamaños de 20 a 50 hectáreas y de 200 a 500 hectáreas, acompañada de la disminución en número y área de los predios menores de 10 hectáreas. Esta verificación muestra que la reforma agraria en esa década no tuvo impacto en la estructura de la propiedad, y que la acción del Incora se centró en la entrega de predios de entre 20 y 50 hectáreas provenientes de baldíos y de compras directas.

El período 1970-1984 muestra una tendencia diferente: expansión rápida del número de predios y de la superficie, concentrada en los tamaños inferiores a 200 hectáreas, en especial en los de 0 a 1 hectárea y en los de 20 a 100 hectáreas, en tanto que se reduce el número de predios mayores de 500 hectáreas y su área se estanca.

CEGA sintetiza la situación de este período como "una descomposición relativamente rápida de la gran propiedad en regiones de antiguo poblamiento, acompañada de creación de nuevas propiedades extensas en zonas de frontera agropecuaria", en especial por la dinámica de la expansión de la ganadería en esas áreas. El reparto por herencias también entra en la explicación del proceso.

La información permite concluir que mientras en los años sesenta se presentó una tendencia a la concentración de la propiedad, durante el período 1970-1984 se registró una descomposición de la gran propiedad y la consolidación de la propiedad mediana, "pero sin que se reduzca la desigualdad rural debido a la fragmentación de la pequeña propiedad" (CEGA, 1985). Esta subdivisión de la pequeña propiedad está relacionada con los procesos de herencia y el deterioro característico de las zonas de minifundio, donde la pobreza no permite a los pobladores rurales adquirir explotaciones de mayor extensión. Esta situación es crítica en departamentos minifundistas, como Cauca y Nariño. Igualmente, fue reforzada por la po-

---

2 Las zonas compatibles para comparar las tendencias 1960-1984 no incluyen Chocó, Antioquia, Caquetá, La Guajira, Arauca, Guaviare, Putumayo, San Andrés y Vichada.
lítica del Incora de ocuparse sólo de la división de la gran propiedad sin atender la recomposición del minifundio mediante políticas específicas que evitaran su deterioro.

En los tamaños superiores a 500 hectáreas el cambio observado puede deberse a la acción del Incora y el establecimiento de la renta presuntiva en la Ley 4 de 1973, que estimuló la partición de la propiedad entre herederos para no ser castigados por la índole progresiva de la escala tributaria. Esto es verificable en particular en las denominadas zonas estables de escasa expansión de la frontera agropecuaria, donde, según el estudio de CEGA, los predios mayores de 500 hectáreas se redujeron en número a razón del 1% anual y en área al 2% anual, lo cual es suficiente para que se divida por dos su superficie global en un lapso de 34 años.

La participación de la nación y las comunidades es importante en el área cubierta por predios grandes en 1984, sin considerar la Amazonia y algunos departamentos de la Orinoquia. Los analistas indican que es engañoso pensar que la nación dispone de tierras abundantes y de buena calidad para redistribuirlas por medio de reforma agraria.

En las zonas de expansión de la frontera agropecuaria o de colonización, los predios mayores de 500 hectáreas aumentaron sin que ello fuera compensado por la subdivisión en zonas de antíguo poblamiento en esas mismas zonas. Allí aumentaron esos predios en un 3% anual, aunque fueron superados por el crecimiento de los predios entre 20 y 100 hectáreas.

Usando algunos parámetros técnicos, el análisis de los predios superiores a 500 hectáreas en 1984 (11,3 millones de hectáreas) arrojó los resultados siguientes: un 18% del área total no está clasificada; 50,6% sólo sirve para bosques naturales o vida silvestre; 15,9% es apenas apta para ganadería extensiva; 9,4%, para ganadería semiintensiva o unos pocos cultivos permanentes; 2,4% admite agricultura con técnicas campesinas (cultivos asociados intercalados con cultivos permanentes); 1,0% permitiría monocultivo moderno con algunas restricciones; y sólo 0,2% admite cultivos sin restricción (CEGA, 1985). No más de un millón de hectáreas de esos predios de frontera agropecuaria en 1984 podrán usarse en agricultura, el resto tienen potencial ganadero extensivo y forestal, y una parte es tierra improductiva.

La conclusión era entonces clara en 1984: con los predios superiores a 500 hectáreas era muy poco lo que podía hacerse en materia de redistribución de la propiedad. Además, sería costoso y poco rentable ubicar unidades campesinas en áreas de frontera alejadas de los mercados y los servicios del Estado.

Si a mediados de la década del ochenta la gran propiedad había perdido empuje, la situación cambió en la década siguiente por el auge de compras de
tierras por parte de narcotraficantes, hecho que infortunadamente no se refleja claramente en las estadísticas catastrales. Las compras se destinaron a una ganadería extensiva de gran propiedad como expresión de dominio territorial, y esos capitales ilícitos facilitaron el englobe de propiedades medianas en grandes fundos y constituyeron un neolatifundio dominado por los narcotraficantes, en tanto que la pequeña propiedad continuó su fragmentación y la propiedad mediana perdió posiciones.

3. EVOLUCIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA 1984-1996

La Costa Atlántica, el centrooriente y el occidente (excluidos Chocó y la parte correspondiente al andén del Pacífico en los departamentos de Nariño, Cauca y Valle del Cauca, que son zonas de poco uso agrícola) son regiones donde el registro catastral está casi consolidado (derecho de propiedad) y ha avanzado de manera significativa, constituyéndose en las regiones características para el funcionamiento del mercado de tierras.

El piedemonte llanero es una región donde la mayor prioridad está en el desarrollo de la propiedad por medio de la titulación de baldíos, la clarificación de la propiedad y el mejoramiento en los registros prediales. El mercado de tierras puede operar allí de manera limitada, y en algunos municipios puede combinarse su dinamización con el proceso de titulación y clarificación de la propiedad. Pero es necesario allí delimitar la frontera (cierre de la frontera agropecuaria), trazando una línea que permita establecer hasta dónde puede expandirse la propiedad privada en términos de una utilización adecuada del suelo

La región de la Orinoquia y el Amazonas (excepción del piedemonte llanero) requiere una acción de modernización del catastro y no es apta para el mercado de tierras. Es susceptible de reservas campesinas, titulación de baldíos y resguardos indígenas, además de zonas protectoras y parques naturales, para lo cual deberían delimitarse esas áreas y trazar líneas de cierre de la frontera.

Una aproximación a la estructura de la propiedad en 1996 y su comparación con 1984 se hizo utilizando la UAF como unidad de medida, de acuerdo con los datos suministrados por el censo de minifundio de 1995 (una UAF es la unidad productiva que genera tres salarios mínimos de ingreso). Se consideró pequeña aquella propiedad que tiene hasta dos UAF; mediana, entre dos y diez UAF; y grande, mayor de 10 UAF. De acuerdo con estos parámetros, la estructura varió, como se señala en el cuadro 1.

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Pequeña</td>
<td>89,92</td>
<td>23,15</td>
<td>91,11</td>
<td>21,40</td>
</tr>
<tr>
<td>Mediana</td>
<td>8,68</td>
<td>30,50</td>
<td>7,81</td>
<td>24,80</td>
</tr>
<tr>
<td>Grande</td>
<td>1,40</td>
<td>46,35</td>
<td>1,08</td>
<td>53,80</td>
</tr>
<tr>
<td>TOTAL</td>
<td>100,00</td>
<td>100,00</td>
<td>100,00</td>
<td>100,00</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Fuente: Elaborado por el autor. Los predios grandes incluyen los resguardos indígenas. Estos datos excluyen Antioquia, San Andrés, y los departamentos de la Orinoquia y la Amazonía no comprendidos en el piedemonte llanero.

La conclusión de este cuadro señala que en el período 1984-1996 la gran propiedad volvió a expandirse, la mediana retrocedió y la pequeña siguió fragmentándose; es decir, la estructura agraria bimodal se mantuvo e incluso se acentuó con procesos de polarización en la tenencia de la tierra. Esta desigualdad en la estructura es diferente por regiones, pero en el conjunto se mantiene la tendencia a la concentración. Es una estructura en que los pequeños y los medianos agricultores y propietarios no tienen muchas opciones de ascender en su posición económica y social. Tampoco se facilitan las transacciones entre pequeños y grandes propietarios, presentándose serias limitaciones al funcionamiento del mercado de tierras, el cual tiende a operar en los circuitos cerrados de propiedades del mismo tamaño.

En la frontera agropecuaria incorporada, el número de pequeños propietarios en 1996 ascendió a 2,982,216, el de medianos a 276,789 y el de grandes a 43,524 (incluidos los resguardos indígenas). En el período 1984-1996 todos los estratos de tamaño crecieron en términos absolutos (excepto el número de predios grandes), lo cual indica una expansión predial significativa (en algunos casos se trata de mejoramiento en los registros catastrales). La pequeña propiedad creció más que la mediana, y la grande más que ambas en superficie³.

Por regiones se observan los cambios siguientes: a) En la Costa Atlántica la expansión predial se dio en las propiedades pequeña y mediana; la grande disminuyó en número de predios y propietarios, pero aumentó en superficie. b) En el occidente del país, típica región de estructura más democrática de la propiedad, por la importancia del café, la pequeña propiedad avanzó, la grande se

---
³ Debe tenerse en cuenta que el crecimiento de la gran propiedad en algunas regiones se explica en parte por la influencia que en ella tienen los resguardos indígenas, que sumaban en 1996 unos 5,3 millones de hectáreas en las cuatro zonas grandes analizadas.
estancó en predios y propietarios más no en superficie, y la mediana se expandió más que la pequeña y la grande. c) En el centro-oriente del país se presentó una atenuación de la concentración con una fuerte fragmentación predial que tipifica un minifundio intenso en Cundinamarca, Boyacá y Santander, muy influido por fincas de recreo; la propiedad mediana se estabilizó y la grande se deterioró. d) En el piedemonte llanero se deterioró la posición de las propiedades pequeña y mediana en la estructura agraria y se concentró fuertemente la grande.

4. ÍNDICES DE CONCENTRACIÓN

Los tradicionales índices de concentración de la propiedad, de Lorenz, para las zonas compatibles que analizó CEGA, confirman las apreciaciones anteriores sobre el período 1960-1984, es decir, la desigualdad en términos de propiedad (predios) no se había corregido entre 1960 y 1984 (cuadro 2).

La Misión de Estudios del Sector Agropecuario calculó el índice de Gini para un período muy similar y encontró que éste pasó de 0,8677 en 1960 a 0,8403 en 1988 para las tierras apropiadas, es decir, corroboró la misma tendencia anotada por CEGA, cuyos índices son un poco inferiores debido a que no incluyó cuatro departamentos donde la concentración de la propiedad ha sido tradicionalmente alta.

<table>
<thead>
<tr>
<th>Año</th>
<th>Predios-superficie</th>
<th>Explotación/superficie</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1960</td>
<td>85,19</td>
<td>83,25</td>
</tr>
<tr>
<td>1970</td>
<td>85,04</td>
<td>83,55</td>
</tr>
<tr>
<td>1984</td>
<td>83,93</td>
<td>82,25</td>
</tr>
<tr>
<td>1995</td>
<td>85,95</td>
<td>n.d.</td>
</tr>
<tr>
<td>1996</td>
<td>88,00</td>
<td>n.d.</td>
</tr>
</tbody>
</table>


En el cuadro 2 se observa la tendencia a la desconcentración entre 1960 y 1984 y una reversión en la tendencia entre 1984 y 1996, como ya se indicó.

4 Los índices de concentración de Lorenz miden la desigualdad relativa, más bien que la concentración. Se calculan mediante interpolación gráfica con un error máximo de 0,02 puntos por exceso o por defecto.
El índice de Gini mide el grado de concentración de la propiedad rural y compara el porcentaje de área acumulada por un determinado porcentaje de propietarios. De acuerdo con los datos disponibles del catastro, Claudia Rincón calculó este índice por regiones para 1984 y 1996, como se señala en el cuadro 3.

### Cuadro 3. Índices de Gini por regiones

<table>
<thead>
<tr>
<th>Regiones</th>
<th>1984 (porcentaje)</th>
<th>1996 (porcentaje)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Costa atlántica</td>
<td>74,50</td>
<td>78,86</td>
</tr>
<tr>
<td>Occidente</td>
<td>81,05</td>
<td>83,48</td>
</tr>
<tr>
<td>Centro oriente</td>
<td>81,16</td>
<td>80,47</td>
</tr>
<tr>
<td>Piedemonte llanero</td>
<td>83,21</td>
<td>87,61</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>TOTAL</strong></td>
<td><strong>85,13</strong></td>
<td><strong>88,00</strong></td>
</tr>
</tbody>
</table>

Fuente: Claudia Rincón, *op. cit.*

El cuadro 3 vuelve a confirmar la tendencia anotada de reactivación de los factores de concentración de la propiedad en los últimos años para el conjunto del país, y en especial en el piedemonte llanero, el occidente y la Costa Atlántica.

Entre esos factores de apropiación de la tierra en manos de grandes fortunas está el narcotráfico, la acumulación de rentas institucionales o de la valorización sin contar con un mecanismo de tributación sobre la propiedad que frene la concentración, el despojo violento a pequeños y medianos propietarios por el control territorial de grupos alzados en armas, entre otros.

### 5. El minifundio en la estructura agraria

El censo de minifundio elaborado por el Ministerio de Agricultura en 1995 con la colaboración del IICA, confirma la bimodalidad que caracteriza la estructura agraria. El minifundio se definió como todos los predios menores o iguales a una UAF\(^5\). En 1993 se identificaron 2.299.840 predios minifundistas, que suman una extensión de 9.519.369 hectáreas, para un

---

\(^5\) La unidad agrícola familiar (UAF) se define como "un fundo de explotación agrícola, pecuaria, forestal o acuícola que dependa directa y principalmente de la vinculación de la fuerza de trabajo familiar, sin perjuicio del empleo ocasional de mano de obra contratada". La UAF es una unidad suficiente para suministrar cada año a la familia que la explota, en condiciones de eficiencia productiva promedio, ingresos equivalentes a 3 salarios mínimos legales. Véase Ministerio de Agricultura, metodología para determinar la unidad agrícola familiar UAF, Sistema Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria, Sintap, Santafé de Bogotá, 1992. A fines de 1996 el Incora decidió cambiar la medición de la UAF a dos salarios mínimos para dar más cabida de beneficiarios.
tamaño promedio nacional de 4,14 hectáreas⁶. Estos predios minifundistas representaban el 82,36% de todos los predios registrados para ese año por el IGAC y cubrían apenas el 15,64% del área predial rural. Ello significa que el 84,6% del área se considera con ingresos superiores a tres salarios mínimos y se corresponde con sólo el 17,6% de los predios.

El minifundio está concentrado en la zona andina, en especial en los departamentos de Cauca, Boyacá, Nariño, Antioquia, Cundinamarca, Caldas y Santander. Una distribución del minifundio por el Corps se lo confirma (cuadro 4). En la zona andina se encuentra el 87,4% de los predios minifundistas, mientras que en la Costa atlántica apenas se ubica el 7,7%.

El minifundio colombiano abarca rangos que van desde menos de una hectárea hasta más de 500 hectáreas en departamentos como el Vichada, donde prácticamente la tierra no tiene uso agropecuario. El 91,5% de los predios minifundistas son menores de 10 hectáreas y cubren el 46,3% del área minifundista. Pero el minifundio está concentrado en predios menores de tres hectáreas, que representan el 70% de los predios y el 16,6% del área minifundista.

Cuadro 4. Distribución del minifundio por el Corps.

<table>
<thead>
<tr>
<th>Corps</th>
<th>Predios</th>
<th>Área</th>
<th>Predios (porcentaje)</th>
<th>Área (porcentaje)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Costa atlántica</td>
<td>176.607</td>
<td>1.133.520</td>
<td>7,7</td>
<td>11,9</td>
</tr>
<tr>
<td>Centro oriente</td>
<td>1.105224</td>
<td>3.136.661</td>
<td>48,1</td>
<td>33,0</td>
</tr>
<tr>
<td>Occidente</td>
<td>917.142</td>
<td>2.673.117</td>
<td>39,9</td>
<td>28,1</td>
</tr>
<tr>
<td>Orinoquia</td>
<td>61.081</td>
<td>1.592.408</td>
<td>2,7</td>
<td>16,7</td>
</tr>
<tr>
<td>Amazonia</td>
<td>39.786</td>
<td>983.663</td>
<td>1,7</td>
<td>10,3</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Total nacional</strong></td>
<td><strong>2.299.840</strong></td>
<td><strong>9.519.369</strong></td>
<td><strong>100</strong></td>
<td><strong>100</strong></td>
</tr>
</tbody>
</table>


Si se definen como microfundio los predios que tienen una extensión equivalente a media UAF o menos, puede constatarse que para los veinte departamentos donde el minifundio tiene importancia, el 87,7% de los predios del minifundio son microfundios y cubren el 57,1% del área.

⁶ Los datos del minifundio incluyen predios de recreo, sitios de vivienda de pobladores y predios que no se usan en actividades agropecuarias. No existe una estimación de cuánto representan estos predios en el total, y por tanto los datos deben tomarse con cuidado, en especial en los tamaños inferiores.
minifundista. Éstos son los campesinos más pobres del campo. Son 1.892.089 predios (incluye sitios de recreo y de vivienda), donde sus dueños no alcanzan a obtener la mitad del ingreso de subsistencia, mientras que 270.469 predios se ubican entre media UAF y una UAF como minifundio medio o inestable, que tiende a bajar de escala en lugar de subir (Minagricultura. -IICA, 1995).

6. USO ACTUAL DEL SUELO

En este tema se cuenta con datos concretos agregados que esconden grandes diferencias regionales. El cuadro 5 señala claramente el conflicto en el uso del suelo en el país. Tierras de uso agrícola subutilizadas y una ganadería que usa más de las hectáreas potenciales para dicha actividad. En el caso forestal también hay subutilización, aunque aquí lo que esconden las cifras es un enorme proceso de destrucción de bosques para usar las tierras en ganadería extensiva especialmente, caso típico de las zonas de colonización de la Amazonia, la Orinoquia, el Magdalena Medio, entre las más notorias.

Colombia tiene una estructura productiva con un uso irracional del suelo que se conjuga con su estructura predial inequitativa para constituir una estructura agraria truncá, ineficiente y fuente de conflictos permanentes. El país está subutilizando la tierra agrícola en sus tres cuartas partes, mientras sobreutiliza en ganadería más del 100% de los suelos.


<table>
<thead>
<tr>
<th>Actividad</th>
<th>Uso potencial</th>
<th>Uso actual</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Agricultura</td>
<td>18.294.637</td>
<td>4.326.912</td>
</tr>
<tr>
<td>Pastos y malezas</td>
<td>15.319.630</td>
<td>37.135.336</td>
</tr>
<tr>
<td>Forestal con posibilidad agropecuaria</td>
<td>11.208.275</td>
<td>n.d.</td>
</tr>
<tr>
<td>Forestal</td>
<td>67.093.209</td>
<td>40.729.063</td>
</tr>
<tr>
<td>Otros usos</td>
<td>2.259.800</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Total</td>
<td>114.175.551</td>
<td>82.191.311</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Fuente: IGAC.

El uso del suelo se diferencia por regiones. Según el DANE, para 1995, en la Costa atlántica es predominantemente ganadero (77,8%) y sólo se usa el 6,7% en la agricultura; en el occidente los pastos cubren el 50% del área y la agricultura el 14%, el resto está en bosques; en el centro oriente pesan más los pastos
(62,4%) que la agricultura (12,2%); y en el piedemonte llanero los pastos cubren el 82,4% del suelo y sólo un 3,7% se destina a la agricultura. En los departamentos de la frontera es también notorio el peso de los pastos (tres cuartas partes) y la agricultura es marginal (3%).

La irracionalidad de la estructura productiva y de tenencia de tierras se manifiesta también en el hecho de que la agricultura, que sólo usa el 24% de la tierra apta para esa actividad, aporta el 63,4% del valor de la producción, mientras la ganadería bovina, que sobreutiliza de manera apreciable los suelos y deteriora los recursos naturales en una actividad más extensiva que intensiva, sólo aporta el 26,6% del valor de la producción.

Los datos de la muestra agropecuaria revelan un predominio de la mediana propiedad en el uso del suelo en todas las actividades. Una clasificación de la propiedad por rangos de tamaño de los PSM (pedazos de segmento de muestreo), como se presenta en el cuadro 6 para las propiedades pequeña, mediana y grande, indica y confirma que la pequeña propiedad, con alguna sorpresa, está usando el suelo más en ganadería que en agricultura, aunque es la que más labora en agricultura en relación con los demás tamaños7. La mediana propiedad está más especializada en la ganadería y el manejo de bosques, en tanto que la gran propiedad usa marginalmente el suelo en agricultura y casi todo lo utiliza en ganadería. Obsérvese que tanto la pequeña propiedad como la grande tienen pocas áreas en bosque.

**Cuadro 6. Uso del suelo según tamaños de PSM. 1995.**

<table>
<thead>
<tr>
<th>Usos</th>
<th>Pequeña</th>
<th>Hectáreas</th>
<th>Mediana</th>
<th>Hectáreas</th>
<th>Grande</th>
<th>Hectáreas</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>(porcentaje)</td>
<td></td>
<td>(porcentaje)</td>
<td></td>
<td>(porcentaje)</td>
</tr>
<tr>
<td>Uso agrícola</td>
<td>1.815.787</td>
<td>26,9</td>
<td>2.569.726</td>
<td>7,2</td>
<td>56.435</td>
<td>0,6</td>
</tr>
<tr>
<td>Pastos y malezas</td>
<td>3.925.773</td>
<td>58,0</td>
<td>23.289.467</td>
<td>65,1</td>
<td>8.303.323</td>
<td>89,2</td>
</tr>
<tr>
<td>Bosques</td>
<td>680.008</td>
<td>10,0</td>
<td>8.587.131</td>
<td>24,0</td>
<td>819.597</td>
<td>8,8</td>
</tr>
<tr>
<td>Inproductivas</td>
<td>347.468</td>
<td>5,1</td>
<td>1.343.172</td>
<td>3,7</td>
<td>127.948</td>
<td>1,4</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Total</strong></td>
<td>6.769.036</td>
<td>100,0</td>
<td>35.789.496</td>
<td>100,0</td>
<td>9.307.303</td>
<td>100,0</td>
</tr>
</tbody>
</table>


Pequeña, hasta 20 hectáreas; mediana, entre 20 y 500 hectáreas; y grande, mayor de 500 hectáreas.

7 La explicación de ello puede estar en la estrategia de cubrir o reducir los riesgos, y en el hecho de que los pequeños van quedándose sin mano de obra joven y la ganadería es una manera de adaptarse a esas circunstancias.
La estructura de la propiedad y la tenencia de la tierra en Colombia genera por ello grandes conflictos sociales: dificultad de acceso a la propiedad por parte de pequeños y mediados propietarios, poca generación de empleo en una ganadería extensiva, expulsión de población hacia los centros urbanos, un mercado de tierras poco dinámico por la desigualdad en la tenencia, una escasa tributación predial por el poder político de los propietarios en los municipios, en especial de los ganaderos y, por tanto, poca capacidad de los municipios para tener recursos propios que les permitan invertir y promover el desarrollo rural.

A lo anterior se agrega que la presión sobre la tierra se ha trasladado hacia las zonas de expansión de la frontera agrícola del país por la debilidad de la democratización de la propiedad en el interior y el mal uso de la tierra. Ello tiene consecuencias nefastas para el medio ambiente en zonas de gran fragilidad ecológica, y para las familias que se ven envueltas en los conflictos generados alrededor de los cultivos ilícitos en esas áreas. En los últimos quince años la frontera agrícola ha sido colonizada por campesinos dedicados más al cultivo de la coca y la amapola (zonas altas del interior), con un grave daño ecológico, y son utilizados por los empresarios del narcotráfico.

7. TENENCIA DE LA TIERRA Y DESPLAZAMIENTO FORZADO

Como se reconoce en la literatura, el suelo tiene varios significados y constituye un bien de una gran complejidad. Significa economía e ingresos cuando se le utiliza de manera adecuada y sus precios reflejan el potencial productivo. Significa también poder y dominio social y político cuando se le usa para ejercer dominio sobre la mano de obra y para acceder a rentas institucionales y prebendas del Estado; ello es claro en Estados que no manejan una tributación adecuada y permiten que las plusvalías de los esfuerzos que hace la sociedad con inversiones, y que se reflejan en la valorización, sean apropiadas por los dueños de la tierra sin retribuirlle a la sociedad. Significa también un sistema y un modo de vida y tiene un significado cultural muy especial para los campesinos y las comunidades indígenas. Por eso es un bien complejo y se presta a pugnas en su apropiación.

La tierra o el suelo y su uso constituyen un elemento estratégico para la producción y el sostenimiento de sistemas productivos y para garantizar la estabilidad de los asentamientos humanos y de sus ingresos cuando los productores manejan productos con demandas dinámicas en el mercado o que configurán patrones de competitividad en encadenamientos productivos. Por tanto, el acceso a la propiedad y el uso de la tierra con fines productivos cons-
tituyen una estrategia de supervivencia y mejoramiento de los ingresos y el nivel de vida de las familias rurales.

Por las razones anteriores, son preocupantes los conflictos en el uso del suelo, la violencia que se ejerce sobre la tierra y los productores que la utilizan para su sustento o para un negocio lícito, así como lo es la expulsión violenta de población para obtener rentas institucionales o poder local, o ejercer dominio sobre un territorio por razones políticas, estratégicas o militares. Cuando ello se presenta, existe una grave distorsión institucional sobre los derechos de propiedad, y en particular un proceso de involución en los derechos de propiedad territorial y sus usos, al establecerse territorios de dominio al estilo feudal (ejércitos privados o por fuera del control del Estado que utilizan la fuerza para controlar un territorio), en una sociedad y un ambiente capitalistas que se enmarcan en un proceso de globalización y de lucha por la modernidad.

El control territorial tiene su manifestación más evidente en el desplazamiento forzado de los habitantes rurales y en el despojo de sus pertenencias, incluida la tierra. Este fenómeno, unido a la expulsión que de por sí genera una estructura agraria bimodal y rígida, conduce a una baja eficiencia social de los recursos, acentúa la pobreza, contribuye al crecimiento de las economías informales, genera inseguridad alimentaria en la esfera familiar, afecta la formación y el desarrollo del capital social, desestructura relaciones sociales tejidas históricamente, produce desconfianza y cuestionamientos al Estado y sus organismos, reproduce los factores de concentración y desigualdad en el campo, entre otros.

Todavía no se tiene una información sistemática que permita establecer de qué manera está configurándose la estructura agraria en las zonas y regiones donde el desplazamiento forzado ha sido notorio o intenso. Los estudios recientes realizados por William Renán Rodríguez y José Nicolás Wild sobre los Montes de María indican allí un proceso de concentración de la propiedad y cómo la precariedad institucional y el bajo capital social no generan la confianza para que los desplazados regresen, sólo se presenta un retorno silencioso de tipo laboral y reducido. Las tierras que quedan disponibles están abandonadas o son objeto de apropiación por otros mediante diversos métodos. La estructura agraria va modificándose a favor de quienes tienen la capacidad de adquirir la tierra, así sea por medios ilícitos o por la violencia. Una masa importante del campesino, casi el 20% en el caso de Montes de María, se ha visto obligada a abandonar su región y sus sitios de trabajo, los precios de la tierra han bajado y se ha perdido un número importante de jornales [Rodríguez y Wild, 2002].

Éstas son las consecuencias más inmediatas, pero existen otras que es necesario empezar a contabilizar, como la incidencia en los precios de los alimen-
tos locales por la disminución, que es de prever se presenta en la producción; los impactos sobre la seguridad alimentaria regional y familiar; las incidencias sobre la desnutrición en la población desplazada más vulnerable; el alejamiento que se produce de las familias de los sitios de trabajo, lo cual hace después más difícil volver a incorporarse a las labores productivas o volver a acceder a la tierra si ésta se ha vendido o se ha perdido, si no tenía derechos de propiedad bien claros; las relaciones entre violencia y desempleo, entre desalojo territorial y arraigo familiar o sentido de pertenencia, entre otros.

Para evitar la pérdida de la tierra por parte de las familias campesinas, me ha parecido importante la propuesta que hizo Jaime Forero en las mesas del Caguán, de que se prohibiera que las notarías registraran transacciones sobre la tierras de los desplazados, es decir, congelar el mercado de las tierras de las localidades donde se producen los desplazamientos forzosos. Creo que ésta es una buena idea para desarrollarla. Igualmente, considero que es necesario establecer mecanismos de seguimiento sobre el terreno (acuerdos institucionales, públicos y privados) para ver qué sucede con esas tierras y dar alertas tempranas al gobierno para que no se produzca un despojo a los campesinos y medianos propietarios (deprivación de derechos sobre la propiedad).

Lo que pase con la estructura de la propiedad y la estructura agraria dependerá mucho de las posibilidades ciertas de retorno de los desplazados a sus sitios de origen; si ello no es posible, con seguridad la estructura de tenencia tenderá a concentrarse porque esa es la dinámica del desarrollo capitalista y de los sistemas productivos en una sociedad bimodal, donde la equidad y la democracia no tienen espacios para reproducirse. El papel del Estado y de lo público parece así como privilegiado para regular y controlar el acceso a la propiedad y evitar el despojo de activos productivos, al tiempo que estimula encadenamientos productivos integrados en un territorio, como la mejor garantía de reconocimiento y legitimación de los derechos de propiedad y de gestación de convivencia [Echeverri, 2002]. Es decir, sistemas donde los diferentes productores, cualesquiera sean su tamaño y su condición, puedan realizar acuerdos institucionales para integrarse en cadenas productivas y relaciones de mayor reciprocidad.

Bibliografía


Echeverri, Rafael; Ribero, María del Pilar. *Nueva ruralidad. Visión del territorio en América Latina y el Caribe*. Bogotá: Corporación Latinoamericana Misión Rural, IICA.


CONFLICTO, DESPLAZAMIENTO Y RETOS DE PROTECCIÓN EN ZONAS DE FRONTERAS

MOISÉS MEDRANO

PRESENTACIÓN

Las migraciones forzadas en zonas de fronteras son un tema recurrente en la agenda internacional colombiana, sin que ello signifique un reconocimiento del estatus de los colombianos y colombianas que buscan protección en los países vecinos, ni que las autoridades nacionales provean protección efectiva para evitar las sistemáticas y frecuentes infracciones al DIH. Son 57 municipios de zonas de frontera o de influencia sobre las fronteras terrestres que Colombia comparte en 6.335 kilómetros con Venezuela, Ecuador, Perú, Brasil y Panamá. En estos cordones fronterizos hay un incremento en zonas de cultivo de uso ilícito, en ejecución del componente militar del Plan Colombia y en militarización por parte de los gobiernos de países vecinos que han expresado preocupación por la influencia del conflicto colombiano en sus territorios.

El desplazamiento forzado desde zonas de frontera y entre éstas y la búsqueda de refugio más allá de los límites nacionales, son un indicador del deterioro de la situación de estas regiones como consecuencia de la ampliación de la guerra irregular hacia estos territorios.

La valoración actual del concepto de fronteras, en el contexto del conflicto armado interno colombiano, trasciende las implicaciones de integración cultural, social y económica existentes, centrándose en la dimensión política y de seguridad nacional para interpretar y responder a las necesidades de protección. Esta dimensión interpretación regional de las fronteras se expresa en la creciente militarización fronteriza sustentada en la Iniciativa Regional Andina (IRA), ampliada a la negativa y generalizada opinión pública de los ciudadanos de los países vecinos, que supera las históricas dimensiones de encuentro cultural e integración social entre los territorios colombianos y los vecinos espacios fronterizos de la región andina y Panamá.

1 Trabajador social (Universidad de Cartagena), especialista en cooperación internacional (Universidad Externado de Colombia), docente e investigador (Universidad Externado de Colombia), investigador de observatorio (Codhies).
DE FRONTERAS Y CONFLICTO: ESCENARIOS VIGENTES
DEL CONFLICTO

Las zonas de frontera comparten como característica distintiva, la ocurrencia de pasos transfronterizos forzados: cada kilómetro de los 6.335 kilómetros de territorio que conforman las fronteras terrestres colombianas, se ha convertido en objeto de disputa territorial y política entre las partes en conflicto.

Las regiones fronterizas más afectadas comprenden un vasto territorio en el cual la presencia de la institucionalidad es precaria, como expresión de la relación centro-periferia, caracterizada históricamente por la exclusión y la marginalidad. Una creciente crisis de violación de derechos humanos e infracciones al DIH, expresada en prácticas de bloqueos de la acción humanitaria, las débiles acciones de protección en los ámbitos binacionales, la militarización y la implementación progresiva de megaproyectos, el desarrollo de la IRA y el Plan Colombia, la violación del derecho internacional de los refugiados, la insistencia en privilegiar la agenda de seguridad versus la agenda de protección, y un contundente analfabetismo en cuanto a "lo fronterizo", manifiestan el desconocimiento de las dinámicas políticas, económicas y de relaciones internacionales que implica la condición de región fronteriza.

LAS VECINDADES AFECTADAS, SITUACIÓN HUMANITARIA
EN LAS ZONAS DE FRONTERAS

Las zonas de frontera son escenarios de la dinámica expansiva del conflicto, toda vez que la aplicación del Plan Colombia, el incremento de la presencia y la acción de grupos paramilitares, los paros armados y otras formas de presión de las guerrillas, han agudizado el conflicto y agravado su intensidad regional con la población civil en medio del conflicto y como objetivo militar de grupos combatientes que continúan desconociendo las normas humanitarias que regulan los conflictos armados de carácter no internacional.

Las manifestaciones fronterizas del conflicto colombiano están mediadas por la necesidad estratégica de control territorial de corredores para las partes en conflicto, lugares de protección y constitución de zonas apropiadas por la vía de la expulsión y el desalojo masivo de comunidades. En estas condiciones, se incrementa la ausencia estructural del Estado colombiano (institucional y social) en las zonas de frontera para proveer protección a los colombianos y colombianas integrantes de las comunidades y familias localizadas en dichas áreas, haciendo más complejas las oportunidades para
prevenir los movimientos transfronterizos hacia los países de la región andina y Panamá. Sin lugar a dudas, el escalamiento del conflicto colombiano y sus formas de degradación son, entre otras, las principales causas del desplazamiento en las zonas de frontera y de movimientos transfronterizos que generan preocupaciones y tensiones en los países que limitan con Colombia, quienes perciben tal influencia como amenaza potencial a su seguridad nacional.

En el marco internacional, se ha difundido una vulnerabilidad creciente en los temas de protección, consistente en el endurecimiento de las políticas de seguridad nacional de los países y las medidas que restringen el reconocimiento de la condición de estatus de refugio a quienes las solicitan: cierre de fronteras, aproximaciones e implementación legal desarticulada de los contextos de conflictos armados internos, respuesta militarista, atención humanitaria precaria y estigmatización de la condición de la población vulnerada como potencial parte en conflicto, por ser base social, soporte estratégico y/o político.

**REPÚBLICA DEL ECUADOR, EN LAS FRONTERAS DEL PLAN COLOMBIA**

Las condiciones de los colombianos en busca de refugio en Ecuador tienen como característica la estigmatización generada por el lugar de origen; si llegan de Putumayo, su opción de refugio se agrava por ser considerados "cocaleros" y sus oportunidades para ser calificados como refugiados se restringen. Es también preocupante la comprensión parcial del conflicto armado interno en Colombia, pues se interpreta el desplazamiento interno como una alternativa al refugio en Ecuador.

Ecuador es segundo socio comercial de Colombia en América Latina. Esta condición favorable de beneficio mutuo amplía los escenarios de integración culturales, académicos y localizados de la frontera.

La dimensión comercial ha prevalecido hasta hace algunos años sobre la fuerte presencia militar en ambas caras de las fronteras. Se comparten también marginalidades y exclusiones sociales de las comunidades indígenas, afrodescendientes, colonos, mestizos, quienes acceden precariamente a servicios de salud, concentración de analfabetismo, desempleo, desnutrición, ampliación de la agricultura en detrimento de los bosques y débil presencia estatal en ambos territorios.
SITUACIÓN DE REFUGIO

Con un número aproximado de 12.000 personas, se inició el año 2001 en términos de movimientos transfronterizos hacia Ecuador, en este caso producido por el paro armado de las FARC en Putumayo. Se calculó el retorno voluntario de 9.000, quienes entraron nuevamente a Colombia por el departamento de Nariño. En el período de enero a agosto de 2001, 3.639 colombianos solicitaron estatus de refugio, y se otorgaron de manera positiva 1.500 solicitudes.

El escenario del Plan Colombia, las fumigaciones en Nariño y Putumayo, la implementación de los pactos sociales en Putumayo, la militarización del Putumayo, las acciones militares ecuatorianas en Sucumbíos, la Base de Manta, son factores de necesaria recurrencia cuando se mira hacia el sur de Colombia y el norte ecuatoriano. Durante el año 2001, la situación de Putumayo y Nariño presentó como tendencia el desplazamiento interno, escalonado y sucesivo entre estos departamentos más Cauca, Valle del Cauca y Huila, especialmente los centros urbanos de Pasto, Popayán y Neiva.

AL SUR, ENTRE MANTA Y PUTUMAYO, RESPUESTAS ERRÁTICAS AL PROBLEMA MIGRATORIO FORZADO EN LA FRONTERA ECUATORIANA, AÑO 2002

Escenario natural del Plan Colombia (fumigaciones, pactos sociales y militarización en Putumayo) y de la Iniciativa Regional Andina (Base de Manta, en Ecuador), la frontera de Colombia con Ecuador ha sido una de las más afectadas por el incremento del conflicto colombiano y, a partir de la ruptura de los diálogos de paz desarrollados durante el gobierno del presidente Andrés Pastrana, los enfrentamientos entre las guerrillas (FARC y ELN) y los grupos de autodefensas, por el control del litoral pacífico nariñense y de los cultivos de coca del Putumayo, han provocado el desplazamiento de personas hacia otros departamentos colombianos y hacia el país vecino de Ecuador.

La frontera ecuatoriana fue militarizada y reforzada con más de 10.000 hombres desde mediados del año 2002. El gobierno ecuatoriano cerró e inhabilitó en las noches el puente internacional que da paso de un país a otro. Desde el mes de septiembre Ecuador exige un salvoconducto o documento andino a todas las personas que traspasan la frontera, en el cual debe constar el motivo del viaje y los datos personales de los migrantes.

Según la Diócesis de Tulcán, en este lugar se ha incrementado la presencia militar ecuatoriana en la frontera, lo cual se evidencia en la creación de cua-
tro nuevos puestos, cada uno con cien soldados, para un total de ochocientos, con miras a ser ampliado a mil soldados. Los ciudadanos solicitantes de protección en Ecuador (2.399, según el Acnur) se debaten, entonces, entre las razones que los motivaron a huir de Colombia y las difíciles circunstancias a las que deben enfrentarse para sobrevivir en el país vecino. La situación económica de Ecuador atraviesa por un momento difícil, que se evidencia en las altas tasas de desempleo y de pobreza, que sobrepasan las tasas colombianas, lo cual determina la precaria situación y los medios de supervivencia de los solicitantes de refugio colombianos en dicho país. La legislación ecuatoriana sobre el refugio se convierte en un inmenso obstáculo para la adaptación y superación de las dificultades de los solicitantes de refugio en dicho país, pues no se les permite trabajar a estas personas hasta tanto se defina su situación como refugiados.

Entre enero y diciembre de 2002 se registraron aproximadamente diez ataques a poblaciones de los departamentos de Nariño y Putumayo por parte de las FARC, y un ataque por parte del ELN. Algunas de las poblaciones afectadas por los enfrentamientos, como Iscuandé, Mosquera y Bocas de Satinga, en Nariño, temen que los eventos violentos puedan repetirse, por lo cual prefieren migrar, bien hacia los departamentos colombianos cercanos o bien hacia Ecuador, como lo muestra la cifra de más de 12.000 colombianos que cruzaron fronteras en busca de protección. Así mismo, las tasas de expulsión en esta región: Putumayo, 4.107, y Nariño, 670, manifiestan cómo se articulan procesos migratorios internos y hacia fronteras como alternativas de resguardar la vida y la integridad.
Dinámica fronteriza colombo-ecuatoriana

CONVENCIONES
■ Capital de departamento
□ Municipio
← Flecha unidireccional
→ Flecha de persona al interior del país
⇒ Flecha de persona hacia otros países

Fuente: CODHES-Fronteras
www.codhes.org.co
REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA.
EXPECTATIVAS POR LEY DE ASILO Y REFUGIO EN EL
CONTEXTO DE LA CRISIS GUBERNAMENTAL

La valoración de la condición de refugio de los colombianos en la República Bolivariana de Venezuela es incierta mientras se implementa la Ley Orgánica para Refugiados o Refugiadas y Asilados o Asiladas. Se mantienen las diferencias en cifras reales, basadas preponderantemente en el temor de iniciar acciones tendientes a solicitar refugio, situación que genera subregistro de la dimensión real del fenómeno migratorio por causa del conflicto colombiano.

Según cifras del Acnur, se calcula que 1.500.000 colombianos y colombianas viven en Venezuela, de los cuales un tercio son residentes legales; sin embargo, sólo 27 de ellos están reconocidos en su condición de refugiados\(^2\). Sólo en San Antonio se promedian 800 deportaciones mensuales de colombianos.

El imaginario de la "patria común" referido a la vecindad y el hermanamiento con Venezuela, ha trascendido el antecedente histórico y las interdependencias que la globalización imprime a las relaciones internacionales. Compartimos fronteras, en las cuales la ocurrencia de hechos de violencia o de integración social repercuten en las dinámicas particulares de cada país. El imaginario también evoca las connotaciones de distancia social entre "nosotros" y "ellos" promovida por la permanente migración de colombianos y colombianas a Venezuela en búsqueda de oportunidades laborales, que principalmente se concentraron en labores de baja calificación.

Hoy se comparten preocupaciones pertinentes al conflicto armado interno, proceso de paz, relaciones comerciales globales y evidentes divergencias en las relaciones internacionales, en especial con Estados Unidos.

SITUACIÓN DE REFUGIO

La integración fronteriza con la República Bolivariana de Venezuela se ha caracterizado por relaciones migratorias de colombianos en búsqueda de oportunidades laborales y establecimiento en el vecino país. El conflicto interno colombiano ha ampliado el volumen de colombianos que buscan protección en Venezuela\(^3\) a lo largo de la frontera y desde la serranía del Perijá, El Catatumbo, La Pista, La Gabarra, Arauca y recientemente el Vichada.

---

\(^2\) Codhes, "Informe de fronteras", septiembre de 2001.

\(^3\) Estados de Zulia, Táchira, Apure y Amazonas, zonas espejo de las regiones colombianas mencionadas.
Entre Colombia y la República Bolivariana de Venezuela se considera la seguridad fronteriza desde la dimensión típicamente militar, estableciéndose una importante red de relaciones entre fuerzas armadas, para evitar la "exportación de la ingobernabilidad" colombiana hacia Venezuela. Así, el principal escenario de los movimientos transfronterizos hacia Venezuela está constituido por la militarización en la zona, con teatros de operaciones que controlan el acceso, y las autoridades migratorias responsables de la deportación de colombianos y colombianas, sin el concurso de organizaciones civiles de apoyo y protección y el Acnur.

La promulgación de la Ley Orgánica para Refugiados o Refugiadas y Asilados o Asiladas (2001), se planteó en un momento en que se incrementó el control y la disputa territorial, especialmente por la región del Catatumbo y el departamento de Arauca\(^4\) y su zona fronteriza, en medio de la incertidumbre política en la República Bolivariana de Venezuela.

**ANÓNIMOS EN LAS FRONTERAS: COLOMBIANOS Y COLOMBIANAS EN LAS ZONAS FRONTERIZAS VENEZOLANAS, AÑO 2002**

La serranía del Perijá, El Catatumbo y la zona fronteriza del departamento de Arauca conforman los ejes de desplazamiento más cruciales en la frontera con la República Bolivariana de Venezuela. Al ser ésta una de las fronteras más extensas (2.219 kilómetros) y más heterogéneas en la medida en que la dinámica del conflicto armado interno en cada uno de los departamentos fronterizos es diferente, durante 2002 la situación presentada en términos de conflicto armado, derechos humanos y derechos internacional humanitario es bastante crítica.

La lucha por el control de zonas cultivadas con coca, enfrentamientos, ataques a las poblaciones, reclutamiento forzado, son, entre otras, las causas de salida de colombianos hacia Venezuela. Un total de 900.237 personas conforman los municipios de la zona fronteriza del departamento de Norte de Santander, con una tasa de expulsión de 1.704 personas para el período de enero a diciembre de 2002. Las tasas de expulsión para Cesar (1.915), La Guajira (814) y Arauca (1.116) expresan las continuas y sis-

---

4 Héctor Charruy Samper, citado en *Colombia y Venezuela. Agenda común para el siglo XXI*, Secab, CAF, Tercer Mundo Editores.

5 El departamento de Arauca ocupa el segundo lugar en mortalidad por asuntos políticos con relación a su población.
temáticas dinámicas de evolución del conflicto regional en esta zona fronteriza, generando desplazamientos transfronterizos masivos, que si bien fueron la tendencia más notoria a lo largo de 2002, incluyeron un gran número de desplazamientos gota a gota hacia diferentes puntos de la frontera venezolana.

Las preocupaciones fundamentales frente a la situación de los refugiados colombianos en Venezuela se basan en la ocurrencia de algunas incursiones y ataques directos de grupos armados a refugiados al otro lado de la frontera, que han hecho que se den nuevos desplazamientos desde allí hacia zonas de llegada diferentes de las que han ocupado en principio las comunidades. Adicionalmente, la falta de implementación de la comisión de elegibilidad, establecida en la Ley Orgánica para Refugiados y Refugiadas, no ha entrado en vigor, además, la presencia de conceptos difusos, como el de “desplazados en tránsito”, una figura utilizada a menudo en Venezuela, impide tener claridad sobre su situación. Muchos solicitantes de refugio están hoy en espera. En el mes de julio el Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela recibió una solicitud de amparo a favor de 1.200 refugiados colombianos, que podían ser devueltos al país porque ese gobierno no ha aplicado la ley sobre refugiados y asilados aprobada en el mes de octubre de 2001.

La característica principal en esta frontera es el carácter invisible y el subregistro de desplazamientos transfronterizos, por cuanto en su mayor parte son de carácter individual o gota a gota; por tanto, es difícil tener un estimativo general del total de población que se ha desplazado hacia Venezuela, aunque sí han podido identificarse fácilmente los desplazamientos masivos que se han dado, los cuales no han sido pocos durante 2002. Otra característica es el movimiento de población indígena que se dinamiza fundamentalmente hacia el estado del Táchira como consecuencia de las amenazas que representa para su comunidad y para la vida individual el conflicto armado interno.

Estimada en 9.500 personas, la población se ha desplazado hacia el otro lado de la frontera en busca de refugio y protección frente a un conflicto que es cada vez más intenso y más violento; no obstante, las incursiones de grupos armados al otro lado de la frontera hacen que esta amenaza continúe. Algunas organizaciones han denunciado incursiones de grupos armados en asentamientos de refugiados al otro lado de la frontera que han sido saqueados, lo cual ha provocado nuevos desplazamientos, esta vez hacia otras zonas en Venezuela.
Dinámica fronteriza colombo-venezolana

**CONFLICTO, DESPLAZAMIENTO Y RETOS DE PROTECCIÓN EN ZONAS DE FRONTERAS**

**CASO PANAMÁ. LAS REPATRIACIONES: PRAXIS PARA REVISAR**

Con repatriaciones cuestionadas públicamente por ONG panameñas y colombianas, organismos gubernamentales colombianos y el Acnur en Colombia, se vulnera la voluntariedad de dicho proceso y se cuestiona la salida de colombianos de Panamá. La presencia de los colombianos es interpretada como una amenaza para la seguridad de las poblaciones panameñas en las que permanecen desde noviembre de 1996.

Según estimaciones de Codhes, alrededor de 1.400 colombianos y colombianas buscaron protección en la zona fronteriza del Darién panameño durante el año 2000, y entre enero y septiembre de 2001 la cifra se aproxima a 427 personas.

Colombia y Panamá comparten El Darién como zona fronteriza, que para Colombia implica la región conocida como Urabá e incluye el Parque Nacional los Katíos; es una zona de extracción maderera, aurífera, bananera, entre otras riquezas. Para Panamá, es la zona de frontera con Colombia que abarca la provincia que lleva su nombre y la zona Kuna Yala. En ambos países la riqueza de la zona compartida está también en la diversidad étnica, en el potencial de comunicación, a pesar de las condiciones de acceso y provisión de agua, acceso histórico a tierra fértil por colonización y convivencia de población kuna, embera y wounaan, afrodescendientes, colonos paisas y costeños (llamados “chilapos” por los chocoanos).

**CONDICIÓN DE REFUGIO, REPATRIACIÓN Y DEPORTACIÓN DE COLOMBIANOS Y COLOMBIANAS**

Durante el año 2001, en el contexto del conflicto, la frontera panameña ha registrado paso fronterizo de 157 personas que llegaron a Jaqué en la frontera provincia del Darién panameño. Pero el proceso que más ha llamado la atención en esta frontera es la repatriación de colombianos. El total de colombianas y colombianos repatriados es de 181, y de deportados, 401, a 15 de octubre de 2001.

Se plantea una consideración generalizada en la opinión pública local acerca de la necesidad de salida de los colombianos del Darién panameño, manifiesta en solicitudes expresas de repatriación al gobierno colombiano⁶, con quien se estableció un acuerdo de coordinación bilateral de protección

de población víctima del conflicto armado. Los problemas de protección son señalados a menudo por los colombianos y las colombianas en Jaqué, Puerto Obaldía, Tuira, poblaciones que concentran sobre todo a los connacionales que han buscado protección en Panamá.

Se cuestiona en este caso la voluntariedad de las repatriaciones, que se inscriben en un contexto de excesivo control a las personas colombianas por parte de la fuerza pública local, restricciones en actividades sociales, imposición de multas, que presiona la necesidad de regresar a Colombia, donde la ocurrencia de hechos de violencia en Juradó –frontera sobre el Pacífico colombiano– demuestra la ausencia de garantías de seguridad para los repatriados y las repatriadas. A estos hechos se suman las presiones y limitaciones de subsistencia e información para fundamentar su repatriación, el establecimiento de un cronograma de repatriaciones que condiciona a la población, denuncias de tortura, detenciones injustificadas y acoso de las autoridades fronterizas. Es importante reconocer los esfuerzos de ambos gobiernos por atender el tema fronterizo, pero se hace necesaria la presencia activa y permanente del Acnur en Panamá, como garante de acuerdos y vendedor de derechos y la voluntad de retorno de los colombianos desde Panamá.

Potencialmente, los desplazamientos transfronterizos a Panamá siguen latentes, como lo demuestra la nueva salida de doce familias del proceso de Cacarica al Darién panameño, donde residían antes del desplazamiento de 1996. Este proceso expresa la necesidad permanente de verificación y acompañamiento a las comunidades del Urabá chocoano, en especial colonos, afrodescendientes e indígenas, quienes enfrentan las presiones de las partes en conflicto, las operaciones militares, las quemadas de caseríos, los desplazamientos internos, individuales y silenciosos por ríos y zonas de difícil acceso, las limitaciones de acciones humanitarias a organizaciones presentes en la región y las amenazas frecuentes y algunas muertes selectivas a miembros de las Comunidades de Paz del Atrato.

266 kilómetros de olvido. Conflicto geoestratégico en la frontera con Panamá, año 2002

La discriminación y el rechazo a los colombianos son frecuentes en la zona fronteriza con Panamá. Las comunidades que habitan las zonas del Urabá chocoano, la región del Medio y el Bajo Atrato, han vivido la intensifica-

---

7 Diario El Tiempo, abril 16 de 2001.
ción del conflicto en sus territorios. Alrededor de 300 colombianos han cruzado la frontera con Panamá, a pesar de las sostenidas prácticas de deportaciones del gobierno panameño. La tasa absoluta de expulsión para los municipios fronterizos de Acandí, Ungía, Riosucio y Juradó es de 7.610 personas en el año 2002.

Comunidades de las cuencas del Jiguamiandó, del Cacarica, de Riosucio, Juradó y Ungía conforman los sitios de salida de colombianos hacia el Darién panameño, por causa de los continuos ataques de paramilitares y guerrilla a la población civil. Es importante destacar que las Comunidades de Paz de San Francisco de Asís, Natividad de María y Nuestra Señora del Carmen, así como la comunidad Autodeterminación, Vida, Dignidad del Cacarica –Cavita–, han sido víctimas de ataques a sus líderes, vulnerando su permanencia en los territorios titulados colectivamente.

La respuesta a la situación humanitaria regional está caracterizada como inmediatista, de reacción ante hechos específicos. Es así como la respuesta estatal binacional se restringe a políticas militares y de atención humanitaria ante masacres y desplazamientos. De esta manera, desde el 31 de octubre, Panamá reforzó la seguridad y la asistencia en su frontera con Colombia; sin embargo, aún no existe una política clara de atención a refugiados en el vecino país, un elemento que da nuevas muestras del enfoque de respuesta precaria que tienen los Estados vecinos acerca del desplazamiento y el refugio en la región.

Este panorama muestra la grave situación de enfrentamientos, bloqueos, desplazamientos, masacres, secuestros, tráfico de armas, etc., que afecta directamente a la población civil, no sólo en el departamento del Chocó, sino en la República de Panamá. Estos acontecimientos hacen inminente el restablecimiento de la agenda binacional, no sólo en el plano de la seguridad y la atención humanitaria, sino en el de una presencia más efectiva desde los ámbitos administrativo y social en la región. Por ello la legislación de ambos países debe ser revisada en aras de un mayor compromiso gubernamental con respecto a la población afectada, máxime cuando la tendencia señala la existencia de un cerco paramilitar desde el río Atrato hacia el noroccidente, cerco que bloquearía la salida de pobladores ante ataques futuros, dejando como única vía de escape la frontera con Panamá. Ambos gobiernos deben ser conscientes de esta amenaza, para así responder desde la planeación y no desde la coyuntura a una situación de refugio no reconocido. Menospreciar una vez más esta región, dejarla en el olvido e invisible ante los hechos, se convierte no sólo en una muestra del abandono estatal, sino en la posibilidad de que el conflicto colombiano y la tragedia humanitaria se amplíen hacia un país cuya legislación y políticas tampoco están preparadas para ello.
Dinámica del Desplazamiento colombo-panameña

Mar Caribe

Departamento de Córdoba

PANAMA

Departamento de Antioquia

Océano Pacífico

Departamento del Chocó

Fuente: CODHES-Fronteras/
septiembre 20 de 2003
CONFLICTO, DESPLAZAMIENTO Y RETOS DE PROTECCIÓN EN Zonas DE FRONTERAS

AGENDA PENDIENTE

El carácter invisible del refugio en los Andes y en Panamá es el eje principal de la posición política de los Estados vecinos de Colombia. En la región norte de Suramérica y Panamá, las expresiones de la política pública y el cumplimiento de la Convención de 1951, de los acuerdos e instrumentos internacionales, manifiestan como tendencias: la aplicación restrictiva de dichos mecanismos e instrumentos, la implementación de anillos de seguridad, las respuestas precarias, las figuras de estatus temporal y las deportaciones de colombianos y colombianas que buscan protección de los Estados vecinos.

Las situaciones que ha generado esta forma de internacionalización del conflicto armado, como el flujo de población en búsqueda de protección hacia los países vecinos, en especial las fronteras con Panamá, Ecuador y Venezuela, han empezado a preocupar a los gobiernos de estos países.

Esta dinámica de cruce, búsqueda y aplicación de mecanismos de protección puede caracterizarse con los elementos siguientes, que pueden ser tendencias que perfilan las respuestas a las necesidades de protección de los colombianos que busquen protección en la región:

1. Insistencia en las soluciones precarias a las necesidades de protección, explícita en el reconocimiento de estatus temporal a los solicitantes de refugio, provisión de asistencia alimentaria e impedimentos para la realización plena de los derechos de los ciudadanos colombianos que requieren la protección de los Estados vecinos.

2. Cierre de fronteras, manifiesto en debates como la solicitud de visas en Ecuador y Panamá, las deportaciones y la violación del derecho a las garantías judiciales.

3. Tensión entre la agenda de protección internacional versus la agenda regional de seguridad.

4. Cruces fronterizos en zonas de acceso y verificación difíciles, por goteo y de carácter invisible por las condiciones de inseguridad, por refugiarse en zonas de disputa, estratégicas para tráfico y/o control potencial de recursos naturales.

5. Las repatriaciones sin plenas condiciones de voluntariedad, garantías de seguridad y dignidad, por cuanto se presentan como única opción ante la precariedad de la implementación de soluciones duraderas. Parte de las alternativas implica establecerse en las cabeceras de los ríos, selva adentro o en las provincias fronterizas en medio de las comunidades rurales de los países vecinos, lo cual genera tensiones entre las poblaciones receptoras y los desplazados colombianos, carentes en
términos de desarrollo local, sin estar cobijados por ningún tipo de medidas de protección y asistencia por parte del Estado y lejos de la protección y el acompañamiento que deberían dar los Estados, conforme al derecho internacional de los refugiados.

BIBLIOGRAFÍA


Constitución política de la República de Panamá.

Decreto No. 100 de 1981. Ministerio de la Presidencia, Panamá.


UNHCR. Mid year report 2002.

www.codhes.org.co/fronteras
NEGOCIACIONES DE PAZ CON LA GUERRILLA
Y LOS PARAMILITARES: UNA DINÁMICA PERVERSA

MAURICIO ROMERO

INTRODUCCIÓN

El estudio de movimientos guerrilleros, insurgentes o revolucionarios ha tenido una larga tradición en las ciencias sociales. Innumerables análisis de rebeliones en Europa, Asia, África y América Latina evidencian el surgimiento y desarrollo de organizaciones insurreccionales. Sin embargo, las reacciones políticas y armadas que estos movimientos provocaron no han recibido la misma atención, a pesar de su influencia en el resultado de las rebeliones y, en general, en el deterioro, y en ocasiones el colapso, de los Estados donde ocurrieron. Esta ponencia aborda este problema al estudiar el surgimiento de los grupos paramilitares, y luego su consolidación en las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), entre 1982 y 2003. Las AUC, federación de grupos paramilitares de derecha, han sido un factor decisivo desde mediados de los años noventa en los fallidos intentos por negociar una finalización de la confrontación armada entre el gobierno y los movimientos guerrilleros aún en armas en Colombia.

Ejerciendo violencia contra civiles desarmados, a quienes acusan de ser simpatizantes de la guerrilla, los paramilitares han recuperado el control de áreas en las cuales antes ocurrían no sólo problemas de seguridad para los propietarios locales y los inversionistas externos, sino agudos conflictos políticos y una intensa movilización social por derechos y reconocimiento. Esa capacidad de los paramilitares para implantar estabilidad en las regiones donde se han consolidado, creó un sólido apoyo de sectores de las elites regionales para las AUC. Esa aceptación lograda por este grupo armado debilitó la autoridad del

---

1 Economista (Universidad de los Andes), maestría en ciencia política y estudios históricos (NFSR), Ph. D. en ciencia política (New School for Social Research, de Nueva York), actualmente es investigador del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (Iepri) de la Universidad Nacional de Colombia.

gobierno central en esos territorios y exacerbó el declive del Estado colombiano. ¿Cómo explicar el florecimiento de organizaciones armadas paraestatales en un Estado que aún no ha colapsado? ¿Por qué la violencia se escaló en Colombia mientras que la mayoría de países de América Latina pacificaron sus sistemas políticos en los años ochenta y noventa del siglo anterior? ¿Cómo explicar la consolidación de las AUC en el período de estudio, cuando sus diferentes grupos fueron responsables de violaciones masivas de derechos humanos y civiles y de la generalización de la violencia, precisamente bajo gobiernos civiles y elegidos por voto?

Hasta mediados de los ochenta, académicos norteamericanos y europeos elogiaban a Colombia, Costa Rica, México y Venezuela por mantener gobiernos constitucionales durante los años sesenta y setenta, mientras que el resto de América Latina sucumbía a los golpes y regímenes militares (Fitch, 1986; Mainwaring, 1992; Scully, 1995; Rouquié, 1986). No obstante, a diferencia de Venezuela, la “democracia consociacionalista” de Colombia no logró incorporar a sus guerrillas de izquierda en el juego de la política institucional en los sesenta (Hartlyn, 1992). A diferencia de Costa Rica y Venezuela, el Estado colombiano ha enfrentado una prolongada insurgencia guerrillera desde la década de los sesenta, una masiva violación de los derechos humanos y civiles desde los años setenta, y un narcoterrorismo desde inicios de la década de los ochenta. Además, en contraste con México, donde la autoridad civil se ha establecido firmemente sobre la autoridad militar, en Colombia las fuerzas armadas controlaron hasta el año 2000 buena parte de la respuesta oficial a la movilización colectiva y a la rebelión armada (Americas Watch, 1992; Gallón, 1979; Hartlyn, 1986; Leal, 1994a; 1994b; Reyes, 1990; Serrano, 1995).

Colombia fue también el primer país latinoamericano en entablar negociaciones de paz con la guerrilla. Éstas comenzaron en 1982, mucho antes que

---

3 Consociacionalismo es un patrón de comportamiento político en sociedades divididas y heterogéneas marcadas por un conflicto violento, ya sea real o potencial, entre sus segmentos más importantes. Este conflicto se evita por medio de una cooperación amplia entre las elites de esos segmentos, en un régimen político abierto que enfatice coaliciones, acuerdos e instrumentos constitucionales entre las partes opuestas para obtener estabilidad política (Liphart, 1977). Aunque Colombia no encaja exactamente en la definición original, ha sido analizada como un ejemplo relativamente exitoso en el Tercer Mundo (Dix, 1980; Hartlyn, 1988). El pacto de 1958, llamado el Frente Nacional (1958-1974), supuso un acuerdo constitucional para la alternación presidencial entre los partidos Liberal y Conservador durante 16 años, y un reparto equilibrado del gabinete, la burocracia estatal, incluido el poder judicial, el cual duró cuatro años más. La participación política estuvo limitada a los dos partidos durante los primeros doce años del acuerdo, lo cual creó una inercia institucional contra otros partidos e ideologías, que permaneció hondamente arraigada en el Estado hasta principios de los noventa.
los procesos de paz en Centroamérica, donde existieron otras insurgencias armadas importantes. Sin embargo, mientras que los acuerdos de paz en Nicaragua, El Salvador y Guatemala concluyeron con éxito en la década de los noventa, la confrontación armada en Colombia se intensificó. La apertura política inicial que permitió las conversaciones de paz en todos los países tomó otra trayectoria en Colombia, y el conflicto armado se incrementó. Los estudios que han contrastado los cambios a gobiernos civiles en los regímenes militares en el cono sur de América con las transiciones democráticas asociadas con los procesos de paz centroamericanos, asumieron que una vez iniciadas, las negociaciones de paz llegarían a un final feliz (Arnson, 1999). Estos trabajos no consideraron la secuencia de las reformas, el impacto de éstas en el conflicto armado, o cómo esos cambios provocaron oposición, incluida una reacción armada.

Este texto presenta una perspectiva analítica que hace énfasis en una explicación política del surgimiento de los paramilitares en Colombia. Para esto utiliza el concepto de empresario de la coerción, el cual se entiende como aquel especializado en la administración, el despliegue y el uso de la violencia organizada, la cual ofrece como mercancía a cambio de dinero u otro tipo de valores (Volkov, 2000). Los empresarios de la coerción no deben confundirse con los hombres de negocios corrientes y sus empresas, legales o ilegales. Éstas generan ingresos produciendo bienes y servicios para el mercado, pero sus administradores por lo general no usan la violencia, sino que pagan a aquellos que sí son especialistas en su despliegue y su uso4.

 Esto no quiere decir que la ganancia económica sea el fin de estos portadores de violencia organizada. A partir del despliegue y el uso de esta violencia se definen límites, se regulan comportamientos y se inducen valoraciones y, en últimas, órdenes sociales que no implican estabilidad o justicia, sino dinámicas de autoridad, obediencia y regulación social, incluida la económica. La ganancia mercantil es más bien un medio para unos objetivos más amplios, que en el caso de los paramilitares ha sido la restauración y, en algunos casos, la redefinición de regímenes políticos locales y regionales amenazados por las oportunidades que las políticas de paz han ofrecido no sólo a los grupos insurgentes en negociación, sino a sectores sociales excluidos.

---

4 En la literatura especializada se diferencia entre fuerza, violencia y coerción. La primera se define como la capacidad para hacer daño en vidas humanas y bienes materiales. La segunda es el uso efectivo de esa capacidad o su aplicación. Y la tercera, la coerción, es la amenaza, potencialidad o memoria de que la violencia es una posibilidad real (Volkov, 2000). Si bien el término usado en la literatura anglosajona para referirse a los especialistas en el uso de la violencia es el de violent entrepreneurs, su traducción literal al castellano como “empresarios de la violencia” es ambigua, y por eso se prefirió la de empresarios de la coerción.
El argumento de este trabajo quiere resaltar un aspecto que no ha recibido la atención suficiente para entender el surgimiento de esos empresarios de la coerción: el contexto de negociaciones de paz, apertura política y descentralización en el cual surgieron los grupos paramilitares en los años ochenta. En ese contexto de redefiniciones potenciales a favor de la guerrilla, sus aliados y simpatizantes, surgieron riesgos y amenazas para los equilibrios de poder regional, situación que llevó a un cambio drástico en las formas de coerción promovidas por estos defensores violentos del statu quo. El argumento sostiene que las intervenciones del gobierno central para negociar acuerdos de paz con la guerrilla desencadenaron dinámicas desestabilizadoras en las regiones afectadas por la insurgencia armada y la movilización social, dentro del mismo Estado.

Primero, las elites regionales rechazaron el reformismo de la Presidencia y desafiaron las políticas de paz del Estado central; se opusieron públicamente a las negociaciones y apoyaron la violencia en contra de comunistas, radicales, socialistas o reformistas en el ámbito local. Segundo, narcotraficantes convertidos en propietarios rurales y terratenientes promovieron grupos de vigilancia privada, que atacaron a civiles sospechosos de apoyar a la guerrilla, o a grupos movilizados para demandar derechos y políticas de progreso social. Tercero, las fuerzas armadas rechazaron las negociaciones y los acuerdos entre la Presidencia y las guerrillas, se opusieron públicamente a las negociaciones y favorecieron el uso de técnicas contrainsurgentes.

**Polarización, Competencia y Fragmentación**

Las dinámicas señaladas pueden identificarse claramente como tres mecanismos políticos bien diferenciados (Tilly, 2001): polarización entre las elites regionales y los dirigentes del Estado central, y entre esas mismas elites y los grupos locales organizados y que apoyaron las negociaciones de paz; competencia entre el nuevo poder emergente asociado con el narcotráfico y los movimientos guerrilleros y su influencia local en movimientos sociales y políticos; y fragmentación dentro de la organización del Estado. El divorcio entre la dirigencia del Estado central y la oficialidad superior del ejército con relación a las negociaciones de paz facilitó la confluencia en el ámbito subnacional de todos aquellos que se oponían a ese tipo de acercamientos. Éstos amenazaban con desequilibrar los arreglos de poder regional o las redefiniciones surgidas de la acomodación de los nuevos poderes emergentes vinculados con el tráfico de estupefacientes.
La interacción de los tres mecanismos mencionados facilitó el surgimiento y la consolidación de esos empresarios de la coerción, y agravó el deterioro del Estado colombiano, al acentuar aún más la pérdida del monopolio estatal de la violencia organizada, ya debilitado por la existencia de la guerrilla. En efecto, el distanciamiento entre elites locales y gobierno central al iniciar éste procesos de paz con las guerrillas, junto con la oposición de los altos mandos militares a esos acercamientos, facilitó la formación de liderazgos regionales asociados con el narcotráfico. Éstos surgieron al confluir con aquellos en la oposición a las negociaciones de paz y a unas posibles reformas derivadas de una reincorporación de la guerrilla a la vida civil, que significara redefiniciones en la estructura de poder, tanto local como institucional. Esta coincidencia estratégica entre sectores en un lado y otro de la ley creó una zona gris, donde la línea entre legalidad e ilegalidad se disolvió en muchos casos, y dió vía libre a la formación de grupos contrainsurgentes privados, con fuertes conexiones con el aparato estatal.

Esas dinámicas políticas en las regiones y en el Estado —polarización, competencia y fragmentación— no sucedieron en un vacío institucional. Por el contrario, los cambios en la estructura estatal ocurridos durante las negociaciones entre el gobierno y las guerrillas dificultaron aún más las conversaciones de paz en los ámbitos local y regional. De hecho, la descentralización política iniciada en 1987 permitió la elección popular de alcaldes por primera vez en más de un siglo y medio de mandato centralista. Los líderes del régimen bipartidista, conformado por los partidos Liberal y Conservador, consideraron la reforma descentralizadora como una respuesta a la evidente pérdida de legitimidad del Estado y como una terapia contra la insurgencia (Bell, 1998, p. 97).

Paradójicamente, esta devolución de poder a las regiones tuvo un efecto opuesto. La creciente competencia política en el ámbito local, facilitada por la elección de alcaldes, contribuyó a un verdadero baño de sangre. La secuencia de las reformas fue importante en este resultado. Más competencia electoral dentro de un contexto de insurgencia armada y contrainsurgencia sentó las bases para una rivalidad feroz y creciente entre quienes insistían en la redefinición del sistema político y quienes defendían el statu quo. La violencia se volvió parte de la rutina política como resultado de la competencia electoral de los actores armados en diferentes regiones.

Las conversaciones de paz y la descentralización fueron parte de una apertura política más amplia que aumentó las expectativas de los movimientos sociales y sus oportunidades para hacer escuchar su voz y sus propuestas en el nuevo ambiente democratizador. Tanto el gobierno como las guerrillas
hicieron un llamamiento a una mayor participación política, como la vía para construir una democracia verdadera. En su discurso de posesión en la plaza de Bolívar, el presidente conservador Belisario Betancur (1982-1986) pidió al pueblo no limitarse a la participación electoral, sino ejercer permanentemente la capacidad ciudadana como un derecho y una obligación: “Solo entonces podremos decir que nuestro pueblo ha dejado de padecer la historia para convertirse en su propio protagonista (Betancur, 1982)”. Era la primera vez que un presidente se dirigía a una multitud expectante tras haber tomado posesión de su cargo ante el Congreso. Al mismo tiempo, el Movimiento 19 de abril, M-19, un pequeño movimiento guerrillero con una audiencia urbana amplia y favorable, exigía la organización de un Gran Diálogo Nacional como condición para firmar un tratado de paz con el gobierno (M-19, 1995).

La postura de Betancur contrastó de manera tajante con la línea dura de los tres gobiernos anteriores (1970-1982), en particular con los liderados por el Partido Liberal entre 1974 y 1982. Éstos usaron ampliamente la coerción y las Fuerzas Militares para enfrentar las demandas de tierra y apoyo estatal de miles de campesinos, y las peticiones de derechos laborales y políticos de trabajadores agrícolas y urbanos. El reconocimiento del derecho a la protesta y a la movilización por la dirigencia estatal durante el gobierno de Betancur alentó diferentes acciones colectivas rurales y urbanas (Pardo, 1996: 44). La rápida asociación de cualquier acción colectiva popular con la subversión comunista y el manejo militar de huelgas y protestas en la década de los setenta y principios de los ochenta, aumentó el riesgo de estas acciones, casi equiparándolo con el de la rebelión armada, y creando una zona de encuentros entre la acción colectiva popular y la guerrillera. El enfoque de Betancur para enfrentar la protesta social y la insurgencia abrió las puertas para mayores transformaciones, las cuales, a la postre, terminaron oxigenando el régimen bipartidista, a pesar de la oposición que despertaron en importantes sectores de los dos partidos mayoritarios.

Entre tanto, la oposición legal propugnó una reforma constitucional para poner fin al monopólio bipartidista representado por un gabinete, una burocracia estatal y un poder judicial compartidos. Junto con estas exigencias de participación y reforma, las organizaciones de derechos humanos y grupos de abogados afines criticaron la extensión de la jurisdicción militar al campo de los civiles. Éstas reclamaron un control civilista sobre los militares y una reducción de sus prerrogativas. Sindicalistas, activistas sociales, legisladores y políticos progresistas criticaron los tribunales militares para juzgar a civiles, la detención arbitaria de civiles por unidades militares y las funciones de policía judicial de los militares. Las conversaciones
de paz, la apertura del régimen y la descentralización hicieron de la democratización a principios de los años ochenta algo alcanzable para los descontentos con el bipartidismo tradicional.

Sin embargo, los riesgos de desequilibrio a favor de las guerrillas y sus aliados en los balances de poder regional, en particular en las regiones donde el poder emergente de los narcotraficantes estaba asentándose, provocaron la reacción de sectores de las nuevas y viejas elites regionales políticas y económicas. Éstas rechazaron con vehemencia la incorporación de los antiguos insurgentes y sus agendas públicas en los diferentes sistemas políticos locales. Para ser aceptados como políticos respetables, los rebeldes debían recorrer un camino difícil para dejar de ser un “grupo de forajidos en montonera”, como eran calificados por importantes sectores de opinión.

Ganaderos y empresarios rurales de Córdoba fueron los pioneros en hacer públicas sus críticas a las negociaciones del gobierno con la guerrilla. Este sector consideró la amnistía del presidente Betancur “como una ilusión, pues significó introducir, en el centro del cuerpo social, a los agentes del caos y de la ruina, que antes operaban en regiones apartadas”. De modo semejante, este mismo grupo regional sostuvo que la inclusión de los guerrilleros en el proceso político sería realizar en el plano social “lo que en la vida agraria tantas veces experimentamos: puesta una fruta descompuesta en contacto con una gran cantidad de fruta sana, comunica a éstas su corrupción, las cuales en un futuro no lejano, podrán cumplir el mismo papel, contribuyendo a pudrir otros conjuntos”.

Igualmente, este grupo regional y económico consideró las negociaciones de paz como una “instrumentalización” del gobierno por la guerrilla y como un primer paso para “imponer la reforma agraria y hundir los campos en la miseria”. En una extensa carta dirigida al presidente Betancur y publicada como publicidad en los mayores diarios de circulación nacional en agosto de 1984, ganaderos, propietarios e inversionistas agrarios de Córdoba preguntaban al presidente sobre el futuro de los productores rurales frente a la posibilidad de una reforma redistributiva de la tierra como resultado de las negociaciones con la guerrilla: “¿Por qué atacarlos con la reforma agraria y con la impunidad de las invaciones, después de haberlos dejado indefensos frente a la guerrilla comandada por Moscú?”

---

5 *La República*, febrero 19, 1988, p. 4A.
6 *El Tiempo*, agosto 17, 1984, p. 5B.
7 Ibídem.
8 Ibídem.
Respecto a la elección de alcaldes, uno de los periódicos conservadores más influyentes de Bogotá en los años ochenta sostenía que la posible elección de alcaldes de izquierda era una amenaza a las instituciones democráticas, e incluso a la unidad nacional: "Las alcaldías que queden en manos de las guerrillas y bajo la inspiración administrativa y política de los grupos de extrema izquierda serán muchas más de lo previsto. Habrá de suponerse, por forzosa consecuencia, que desaparezcan los lazos de unidad con el gobierno nacional, que no opera, y el municipal, en que actuarán los dirigentes marxistas". Así, la introducción de la competencia política local, la discusión pública de agendas con énfasis en la justicia social y derechos, junto con los problemas de seguridad para las elites locales, contribuyeron a alertar a sectores influyentes sobre la posibilidad de una revolución política y social. Este contexto nuevo fue propiciado en la década de los ochenta en diferentes regiones por la negociación entre gobierno central y las guerrillas, y por las reformas a la estructura estatal.

NEGOCIACIONES DE PAZ Y CRECIMIENTO DE GRUPOS PARAMILITARES Y DE AUTODEFENSA

El surgimiento y la consolidación de los llamados grupos paramilitares y de autodefensa ocurrieron de manera paralela a los diferentes procesos de paz llevados a cabo desde 1982 (véase el gráfico 1). De acuerdo con el argumento expuesto, esos grupos irregulares son parte de una reacción más amplia contra las reformas eventuales que podrían ser el resultado de un proceso de paz exitoso (Romero, 2000). Es decir, cuando se inician procesos de paz, debería observarse un crecimiento de este tipo de agrupaciones. En efecto, eso es lo que se advierte en el cuadro presentado a continuación. En la década de los ochenta iniciaron su crecimiento como reacción contra las políticas de paz, y luego para contra-rrestar las oportunidades de la descentralización política o elección de alcaldes, las cuales ofrecieron posibilidades de acceso a los poderes local y regional a las alianzas o frentes electorales con influencia de las guerrillas en negociaciones con el gobierno o de movimientos de izquierda.

Ese incremento en el número de hombres armados ocurre hasta 1990, cuando se da la desmovilización de diferentes grupos guerrilleros –EPL, M-19, Movimiento Quintín Lame, Patria Libre y ADO– y aproximadamente 5.000 hombres en armas. De la misma manera, la expectativa de paz surgida con la asamblea constituyente de 1991 redujo la intensidad del conflicto.

9 La República, febrero 19, 1988, p. 4A.
y llevaron al desarme de algunos grupos paramilitares, como el de Fidel Castaño en el sur del departamento de Córdoba. Esta correlación positiva entre paramilitarismo y reformismo político, derivado de negociaciones con la guerrilla, ayuda a entender mejor el carácter de esta reacción armada, la cual se ha asociado casi exclusivamente con motivaciones económicas, como el acaparamiento de tierras para el latifundio ganadero, o con el desalojo de poblaciones para aprovechar la valorización predial y los beneficios futuros de proyectos de inversión pública y privada, o con demandas por seguridad ante la extracción de recursos a grupos pudientes por la guerrilla. Sin negar que estos hechos hayan acompañado el desarrollo de estos grupos irregulares, las anteriores perspectivas oscurecen el proceso político alrededor del surgimiento y desarrollo de estos empresarios de la coerción, dimensión que este trabajo quiere rescatar.


![Gráfico de lineas horizontales mostrando el crecimiento de efectivos.](image)


En 1993 y 1994 el aumento en el número de combatientes de los paramilitares se reanudó, como consecuencia de la intensificación del conflicto entre las FARC y el ELN, por una lado, y el gobierno liberal de César Gaviria (1990-1994), por el otro. En el periodo del también liberal Ernesto Samper (1994-1998), la expansión en número de los paramilitares se reduce. Esta baja fue el resultado de la legalización, por un par de años, de las cooperativas de seguridad y vigilancia Convivir, encargadas de la seguridad en las zonas de conflicto, y de que las negociaciones de paz con los grupos en armas no avanzaron durante este periodo, lo cual hace innecesaria una ofensiva para neutralizar la posible incorporación de las guerrillas al sistema político legal y los riesgos de reformas pactadas.
No obstante, hay que recordar que éste fue un período de intenso trabajo organizativo interno para dar un perfil político más definido a lo que hasta el momento eran diferentes grupos dispersos en distintas regiones del país. En concreto, se inició la centralización política y militar de los diferentes grupos paramilitares y de autodefensas, primero, mediante la creación de las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU), a finales de 1994 y localizadas en el nordeste del país, y luego, de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), en abril de 1997, bajo la comandancia de Carlos Castaño. Éste, hermano de Fidel Castaño, el creador del grupo Perseguidos por Pablo Escobar (Pepes), participó en 1993, en asociación con los servicisos antinarcóticos de los Estados Unidos y las autoridades colombianas, en la cacería y luego muerte de Pablo Escobar, cabeza del extinto Cartel de Medellín (Bowden, 2001). La muerte de Fidel Castaño a comienzos de 1994, cerca de San Pedro de Urabá, en una escaramuza con disidentes del EPL que no se desmovilizaron en 1991, puso al hermano menor de los Castaño al frente de un proyecto contrainsurgente de cobertura nacional con poderosos aliados institucionales y regionales (Aranguren, 2001).

Ese perfil político de las AUC incluyó declararse aliado del Estado en su lucha contrainsurgente, a pesar de disputarle el monopolio de la fuerza organizada. Esto supuso una energica afirmación del derecho a la defensa propia, que como respuesta individual a la agresión suena razonable, pero como estrategia colectiva ha provocado una crisis estatal y humanitaria. Ese perfil se caracterizó por un rechazo a las negociaciones de paz en pie de igualdad con el Estado, a favor de una rendición de los alzados en armas sin compromisos con reformas políticas o redistribución de riqueza. Igualmente, abanderaron la denuncia del secuestro y la extorsión como forma de coartar la libertad y violar los derechos humanos, y criticaron la perspectiva económica estatal de los proyectos políticos de los grupos insurgentes, los cuales asociaron con el fracaso del sistema socialista de la antigua Unión Soviética. Los voceros de los paramilitares también llamaron la atención sobre la creación de riqueza y generación de empleo en las zonas protegidas por sus fuerzas, en contraste con el atraso que, a juicio de ellos, existe en las regiones donde la guerra predomina (Castro, 1996).

Sin embargo, tres circunstancias han oscurecido esa predica antisubversiva. La primera, es la estrecha vinculación de los grupos paramilitares con sectores asociados con el narcotráfico. Una de sus funciones iniciales fue la "limpieza de indeseables" de las tierras rurales compradas para legalizar las narcoganancias (Reyes, 1994). Esto se complementó en la década de los noventa con el control de territorios con cultivos de coca y amapola, como puede deducirse de la correlación entre evolución de hombres en armas y área
sembrada de coca presentada en el gráfico 2. La segunda, es el uso de la vio-
encia contra políticos de izquierda o progresistas, activistas de derechos hu-
manos, campesinos, sindicalistas y, en general, el liderazgo social popular,
rasgo que ha caracterizado a estos grupos irregulares con efectos devastadores
para las posibilidades de democratización abiertas por la descentralización y
la Constitución de 1991 (Romero, 2000). La tercera, es la no diferenciación
entre población civil y combatientes, característica de la guerra irregular que
pregonan como única alternativa para derrotar a la guerrilla. Esto ha hecho de
la población civil el blanco preferido de su estrategia para desalojar a la gue-
rrilla de territorios estratégicos o con potencial económico, siendo los prin-
cipales responsables de la tragedia humanitaria causada por el desplazamiento
de más de dos millones de colombianos en los últimos ocho años.

Gráfico 2. Evolución del área en coca y efectivos paramilitares, 1986-2000

Fuente: Los grupos ilegales de autodefensa, Mindefensa, diciembre 2000.

La corta vida de las Convivir puso en evidencia la demanda de seguridad
de diversos grupos regionales. A pesar de que éstas fueron eliminadas después
de un intenso debate por algunos casos de nexos con la delincuencia común y
grupos paramilitares al final del gobierno Samper, es significativo que en poco
tiempo sobrepasaron las 400 en todo el país, en las cuales estaban empleados
unos 2.000 oficiales retirados de las fuerzas armadas, según la Superintendencia
de Vigilancia y Seguridad Privada10. Llama la atención el número de las Con-
vivir en el departamento de Santander, hecho que podría ser un antecedente
ilustrativo de la ofensiva paramilitar iniciada a finales de 1997 contra el pro-
yecto de “zona de convivencia” para el ELN en el Magdalena Medio, en la cual
la población civil fue la más afectada (véase el cuadro 1).


<table>
<thead>
<tr>
<th>Departamento</th>
<th>Número</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Santander</td>
<td>106</td>
</tr>
<tr>
<td>Cundinamarca</td>
<td>83</td>
</tr>
<tr>
<td>Antioquia</td>
<td>65</td>
</tr>
<tr>
<td>Boyacá</td>
<td>64</td>
</tr>
<tr>
<td>Córdoba</td>
<td>19</td>
</tr>
<tr>
<td>Caldas</td>
<td>12</td>
</tr>
<tr>
<td>Cesar</td>
<td>8</td>
</tr>
<tr>
<td>Meta</td>
<td>8</td>
</tr>
<tr>
<td>Otros</td>
<td>49</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>TOTAL</strong></td>
<td><strong>414</strong></td>
</tr>
</tbody>
</table>


A partir de 1998 ocurre una aceleración en el crecimiento de los grupos paramilitares, precisamente cuando se insinuaron en la campaña presidencial de ese año acercamientos entre el candidato liberal y el ELN, y entre el candidato conservador y las FARC, lo mismo que el inicio de la discusión de propuestas de paz con estos grupos insurrectos. En efecto, según el Ministerio de Defensa, los hombres en armas de los grupos paramilitares eran 3.800 en 1997, y ya sumaban 8.150 en 2000; es decir, un crecimiento de más del 100% en sólo tres años\(^\text{11}\). Así, este aumento del pie de fuerza de los paramilitares no se debe sólo a la ofensiva de las guerrillas y al incremento de los secuestros, como sostienen quienes ven en los paramilitares sólo el resultado de una falta de seguridad para los hacendados, ganaderos y propietarios rurales. Ese mayor radio de acción paramilitar también formó parte de los planes de quienes serían afectados por un proceso de paz exitoso. Estos sectores –elites ganaderas y rurales, políticos locales tradicionales, etc.–, mediante una alianza estratégica con grupos de las fuerzas armadas y el narcotráfico, han neutralizado los intentos de paz con negociación, lo mismo que el reformismo que aparentemente le seguiría, en especial el que supone una redistribución de activos rurales.

\(^\text{11}\) El Ministerio de Defensa llama autodefensas ilegales a los grupos paramilitares.
Cuadro 2. Masacres cometidas por los grupos paramilitares, 1997-2000/octubre

<table>
<thead>
<tr>
<th>Año</th>
<th>Masacres</th>
<th>Víctimas</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1997</td>
<td>6</td>
<td>30</td>
</tr>
<tr>
<td>1998</td>
<td>16</td>
<td>111</td>
</tr>
<tr>
<td>1999</td>
<td>61</td>
<td>408</td>
</tr>
<tr>
<td>2000/oct.</td>
<td>75</td>
<td>507</td>
</tr>
</tbody>
</table>


Si se analizan los paramilitares por el número de masacres cometidas, también se observa una mayor actividad desde 1998, y un incremento en casi cuatro veces en los ataques contra la población civil entre 1998 y 1999, con un resultado en el número de víctimas escalofriante, que para el año 2000 aumentó a un ritmo perturbador. Las regiones geográficas donde se ubica ese crecimiento en combatientes y en capacidad operativa son sobre todo Norte de Santander, los Montes de María en el departamento de Sucre, el Urabá chocoano, Antioquia, el Magdalena Medio, el Valle del Cauca, parte del piedemonte llanero y el suroccidente del país, incluido el Putumayo, zonas donde precisamente han ocurrido los mayores desplazamientos de población desde 1998\(^\text{12}\). El Magdalena Medio fue una de las regiones de ampliación del radio de acción de las AUC en el cambio de siglo, hecho que vale la pena mirar con más detalle por el bloqueo militar y político que las AUC protagonizaron a las negociaciones entre el gobierno del presidente Andrés Pastrana (1998-2002) y el ELN en 1999 y 2001.

**El Magdalena Medio, el Sur de Bolívar y los paramilitares**

Desde 1995 las organizaciones de derechos humanos denunciaron la intención de los grupos paramilitares por “sitiar a Barrancabermeja”\(^\text{13}\). Al respecto, Credhos decía en ese entonces que la presión sobre el puerto petrolero venía desde el norte por San Alberto, desde el occidente por Puerto Wilches y desde el oriente por Sabana de Torres, y que ya ocupaban sectores de los barrios nororientales. Esto se complementaba con la presión por el sur desde El Carmen, Cimitarra, Puerto Parra y San Vicente de Chucurí\(^\text{14}\). En el informe del año

---

\(^{12}\) *Codhes Informa*, No. 35, abril 17 de 2001, Bogotá, Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, Codhes.

\(^{13}\) Credhos, Corporación Regional para la Defensa de los Derechos Humanos, Barrancabermeja, junio de 1996, citando el informe sobre derechos humanos del año anterior, p. 19.

\(^{14}\) Ibídem.
siguiente se registra presencia de los grupos paramilitares en Yondó, en la ribera izquierda del río Magdalena, el sur de Bolívar, la zona rural de Barrancabermeja, “y propaganda alusiva a las autodefensas y los paramilitares en el casco urbano de esta ciudad, a pesar de la militarización”\textsuperscript{15}.

Este último punto es importante porque una de las quejas recurrentes de las organizaciones de derechos humanos y de sectores de la población es que los paramilitares se afianzan precisamente en las zonas muy militarizadas, como el Magdalena Medio o Urabá, o más concreto, como está sucediendo en Barrancabermeja desde la desaparición masiva de más de 25 pobladores –se cree que fueron incinerados– y el asesinato de otros siete por las Autodefensas Unidas de Santander y Sur del Cesar (Ausac), el 16 de mayo de 1998\textsuperscript{16}. Hasta ahora la impunidad de este hecho ha sido absoluta, como en la mayoría de los asesinatos y desapariciones, a pesar del impresionante pie de fuerza en la región, las Fuerzas Especiales designadas para Barrancabermeja, la Brigada Móvil No. 2, asignada a la V Brigada, con sede en Bucaramanga, y el enorme aumento en el gasto público para el fortalecimiento del sistema judicial, incluida la policía.

Esta dinámica indica que la prioridad de las fuerzas armadas es lo que ellos llaman “la seguridad estatal”, antes que la de los ciudadanos. No de otra forma se explica que las Fuerzas Militares hayan condecorado a comienzos del año 2001 al general Martín Orlando Carreño, comandante de la V Brigada –precisamente con jurisdicción en el Magdalena Medio santandereano y el sur de Bolívar– con una medalla por Servicio Distinguido al Orden Público y el Valor, en medio de “la toma” paramilitar de Barrancabermeja. Los efectos de este avance territorial se reflejaron en un crecimiento sostenido del índice de muertes violentas desde 1998 hasta llegar a un aterrador 250 en el año 2000 (véase el gráfico 3), sin ningún tipo de responsabilidad de las autoridades o de la fuerza pública. La condecoración al general Carreño fue un reconocimiento por haber desarticulado una columna móvil de las FARC en la llamada Operación Berlín\textsuperscript{17}. La columna de las FARC estaba compuesta en su mayoría por menores de edad –adolescentes de ambos sexos, y algunos de ellos todavía niños y niñas. Lo que debería haberse reportado como una tragedia del conflicto armado colombiano, el que niños y adolescentes sean reclutados, luego enfrentados al combate y algunos de ellos muertos, fue presentado como “un triunfo”, hecho que debería haber despertado más bien tristeza y reflexión.

\textsuperscript{15} Ibídem.

\textsuperscript{16} “Los Guardianes de Barrancabermeja”, La Revista de El Espectador, No. 28, enero 28 de 2001.

\textsuperscript{17} El Tiempo, lunes 22 de enero de 2001, p. 4, sección 1.
Mientras tanto, el ataque de los paramilitares a quienes ellos han considerado "auxiliadores de la guerrilla" ha sido implacable en Barrancabermeja, precisamente en la jurisdicción de la V Brigada. De 1999 a 2001 fueron asesinadas en ese puerto, presumiblemente por los paramilitares, cerca de 800 personas acusadas por éstos de pertenecer o auxiliar a la guerrilla, muchos de ellos líderes comunales, barriales, sindicales, campesinos o activistas sociales y de derechos humanos. Si la seguridad estatal y la ciudadana son contradictorias, y para preservar la primera hay que sacrificar la segunda, como parece que está implícito en la forma de operación tanto del Ejército como de la policía en el Magdalena Medio, debe existir un problema político de por medio que hay que resolver, y no precisamente por las armas.

Sin embargo, en la concepción de seguridad de las fuerzas armadas parece que "los enemigos de mis enemigos son mis amigos", así se pase por encima de eso llamado "Estado de derecho", o del simple monopolio estatal de la justicia y la coerción, sin los cuales no puede existir la democracia. Esa inacción de las autoridades armadas frente a los paramilitares en el caso de Barrancabermeja sólo despierta perplejidad, por decir lo menos. El general Carreño es considerado como uno de los oficiales más respetados y más integros del Ejército, lo cual confirma la apreciación de que el problema no es de individuos, sino de la concepción sobre cómo abordar la seguridad en medio de una negociación de paz.

Esa perplejidad ha quedado registrada en múltiples testimonios sobre la ocupación por los paramilitares de barrios marginales en Barrancabermeja en diciembre de 2000 y el asesinato de jóvenes y adultos que consideraron simpatizantes de la guerrilla: "La ocupación terminó a las 4:00 de la tarde cuando las tanquetas al mando del coronel de la policía José Manuel Villar, encargado de manejar la fuerza pública en el puerto, ingresaron a la zona. Los agentes entraron a la casa tomada y conversaron con diez paramilitares que la controlaban, revisaron sus armas y les dieron cinco minutos para que se 'perdieran'. Ese fue el final de la historia según una docena de organizaciones locales que trabajan en defensa de los derechos humanos". Por el contrario, el coronel de la policía tiene una versión distinta. "Gracias a las llamadas de la gente evitamos una tragedia grande, pues estaba anunciada la muerte de veinte personas. No tuve Navidad porque durante 24 horas hicimos operativos. Así es este trabajo".

19 Ibídem.
Esta divergencia entre las versiones de la autoridad armada y las de las organizaciones de derechos humanos en la apreciación de los hechos ha creado una gran desconfianza en los pobladores de los barrios acerca de la relación entre paramilitares y autoridades. Esto ha tenido un gran efecto a la hora de hacer denuncias y organizar las pruebas judiciales. El silencio de la población es aplastante por la falta de confianza hacia la autoridad. Uno de los oficiales del Ejército, encargado de la seguridad en el barrio La Paz, en Barrancabermeja, lo confirma: “Los habitantes del barrio han guardado silencio frente a la situación. El problema es que la ciudadanía no concreta las denuncias. Uno les pregunta en cuáles casas están [los paramilitares] o por dónde se fueron y no dan información”\(^{20}\). Según el oficial, la responsabilidad de la impunidad es de la ciudadanía, la cual no hace efectiva las denuncias. ¿Y quién se arriesga si los representantes de la ley están bajo sospecha de parcialidad hacia los acusados? Además, no es la población la que tiene que hacer la labor de Investigación e inteligencia para las autoridades. Ésta no es su responsabilidad.

El coronel Villar, comandante de la policía en el puerto, también da unas muestras de impotencia y pasividad que desdican de la capacidad de la institución policial: “Nosotros verificamos los sitios, entramos y no encontramos gente armada”\(^{21}\). Sin embargo, era un secreto a voces a finales del año 2000 en Barrancabermeja el plan de las AUC para trasladar parte de sus efectivos del sur de Bolívar a este puerto. Y así pasó. Desde el 22 de diciembre, “más de 100 combatientes llegaron por el río Magdalena a concretar una estrategia de guerra y muerte en la ciudad. Ellos piensan que desde el puerto petrolero pueden cerrar los corredores de abastecimiento que el ELN tiene para sus militantes en el Magdalena Medio”\(^{22}\).

Los efectos de esta ocupación se sintieron de inmediato. En sólo el primer mes de 2001 las organizaciones de derechos humanos reportaron más de 40 muertos en el puerto, los cuales se suman a los 567 del año anterior, y a los 50 desaparecidos desde 1998\(^{23}\). Al observar la tasa de homicidios de la región, y en concreto para Barrancabermeja, se ven las consecuencias de la reacción paramilitar a los anuncios de la zona de convivencia para el ELN. La tasa de homicidios por 100.000 habitantes, que venía fluctuando entre 10 y 14 durante la década de los noventa en este puerto, pasó abruptamente a 133 en 1999 y, según


\(^{21}\) Ibídem.

\(^{22}\) Ibídem.

\(^{23}\) Ibídem.
cálculos conservadores, a más de 250 en el año 2000\textsuperscript{24}. Éste es un dato escalo-friante que ilustra la libertad y la impunidad con la que han actuado estas organizaciones irregulares.

El gráfico 3 muestra el promedio del índice de muertes violentas de la región, el cual superó las 100 en 1999, con un leve descenso el año siguiente. Algo sorprendente es el índice de alrededor de 100 muertes violentas en Sabana de Torres durante la década, y su duplicación en 1999\textsuperscript{25}. Este municipio supuestamente está “pacificado” y “sin guerrilla”, y está ubicado en una zona de amplia influencia paramilitar. Las ONG de derechos humanos en Barrancabermeja tienen información sobre campañas de “limpieza social” y persecución de jóvenes desempleados en ese municipio. Aún así, ese indicador parece demasiado alto y valdría la pena investigar más a fondo. En Puerto Wilches también se aprecia el efecto en el índice de muertes violentas de la campaña de las AUC por controlar las riberas del río. En este municipio el índice de homicidios llegó a 100 en el 2000.

**Gráfico 3. Evolución de la tasa de homicidio en algunos municipios del Magdalena Medio santandereano, 1990-2000.**

<table>
<thead>
<tr>
<th>Año</th>
<th>Barrancabermeja</th>
<th>Pto. Wilches</th>
<th>Sabana de Torres</th>
<th>Promedio región</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1990</td>
<td>50</td>
<td>40</td>
<td>60</td>
<td>50</td>
</tr>
<tr>
<td>1991</td>
<td>60</td>
<td>50</td>
<td>70</td>
<td>55</td>
</tr>
<tr>
<td>1992</td>
<td>70</td>
<td>60</td>
<td>80</td>
<td>65</td>
</tr>
<tr>
<td>1993</td>
<td>80</td>
<td>70</td>
<td>90</td>
<td>75</td>
</tr>
<tr>
<td>1994</td>
<td>90</td>
<td>80</td>
<td>100</td>
<td>85</td>
</tr>
<tr>
<td>1995</td>
<td>100</td>
<td>90</td>
<td>110</td>
<td>95</td>
</tr>
<tr>
<td>1996</td>
<td>110</td>
<td>100</td>
<td>120</td>
<td>105</td>
</tr>
<tr>
<td>1997</td>
<td>120</td>
<td>110</td>
<td>130</td>
<td>115</td>
</tr>
<tr>
<td>1998</td>
<td>130</td>
<td>120</td>
<td>140</td>
<td>125</td>
</tr>
<tr>
<td>1999</td>
<td>140</td>
<td>130</td>
<td>150</td>
<td>135</td>
</tr>
<tr>
<td>2000</td>
<td>150</td>
<td>140</td>
<td>160</td>
<td>145</td>
</tr>
</tbody>
</table>


En el sur de Bolívar los municipios más afectados por la campaña de expansión de las AUC han sido Simití y San Pablo. Los datos disponibles indican que en 1999 los índices de muertes violentas fueron 54 y 255, respectivamente\textsuperscript{26}, y es factible que para el año 2000 se hayan mantenido en

\begin{itemize}
\item \textsuperscript{24} Datos del Observatorio de Derechos Humanos, Vicepresidencia de la República.
\item \textsuperscript{25} Ibídem.
\item \textsuperscript{26} Datos del Observatorio de Derechos Humanos, Vicepresidencia de la República.
\end{itemize}
los mismos indicadores. Esto contrasta con los índices entre 5 y 10 muertes violentas observados en esta región durante la década. Sin embargo, uno de los hechos nuevos ocurridos en el forcejeo entre el gobierno, los paramilitares y el ELN por la "zona de encuentro" para facilitar una negociación política, fue el bloqueo de carreteras y la protesta contra esa decisión presidencial a favor de la zona. Esa movilización tuvo diferentes episodios durante el año 2000. Aunque no se examinará en detalle esa acción colectiva, se analizan algunos puntos sobre el tipo de convocatoria a la población hecha por los paramilitares.

**Paramilitares y movilización contra el despeje para el ELN**

La primera movilización social contra la zona para el ELN ocurrió en febrero de 2000, luego del anuncio por parte de la Presidencia de los acuerdos con el ELN para decretar la zona de convivencia en el Magdalena Medio. Lo ocurrido en Morales, sur de Bolívar, es significativo de la dinámica en los cascos urbanos de esta región, días antes del bloqueo a la carretera que conecta el interior del país con la Costa atlántica. Esta acción colectiva contra una zona de encuentro para el ELN impidió por varias semanas la comunicación por tierra entre estas dos regiones. El dos de febrero, apenas se conoció el sí del gobierno central al despeje del sur de Bolívar, en Morales se expandió el rumor de que había que asistir a una asamblea en el parque de la Virgen del Carmen a las 6:30 de la tarde.

El objeto de la reunión era discutir una posible marcha contra el despeje. La asistencia a la asamblea era "una orden" de los paramilitares, y sólo se podía quedar una persona en cada casa; los demás tenían que desplazarse al parque. La asistencia fue de un poco más de mil personas, entre niños, mujeres y hombres. A la hora señalada, un comandante paramilitar, uniformado y armado, se subió a una tarima improvisada, y con un megáfono se presentó como integrante de las AUC diciendo: "No somos un grupo al margen de la ley, sino que estamos aquí para apoyar y organizar a las comunidades". Informó de una carta enviada desde San Pablo, Simití y Santa Rosa del Sur, en la que se "daban órdenes precisas sobre cómo proceder".

El jefe paramilitar continuó su discurso preguntando y pidiendo respuestas en coro a los pobladores reunidos. "¿Ustedes saben qué es el despeje?".

---

27 El siguiente recuento está basado en un reporte escrito por dos asistentes a la asamblea, de los cuales uno fue asesinado por los paramilitares meses después, por razones de su oficio. Por este motivo se omite la identidad de sus autores.
preguntó el jefe paramilitar, pidiendo a la audiencia un sí o un no como respuesta. La asamblea en coro dijo no, y luego vino la explicación. “Es un nuevo gobierno donde se tendrá que hacer lo que ellos digan, quedaremos a la deriva”. Luego habló de lo nefasto que era la zona de despeje para las FARC en San Vicente del Caguán. “Por ejemplo, sus hijas van a ser obligadas a ser las mujeres de los guerrilleros. ¿Van a dejar que el ELN vuelva a fortalecerse cuando ya lo tenemos casi acabado? Nosotros no pedimos nada, sólo estamos aquí para pedir la colaboración moral y física para salir a la marcha. Estamos aquí porque el pueblo nos ha pedido su protección”.

Sobre logística y organización, el paramilitar dijo: “Se necesita organizar un comité y contamos con el apoyo de la administración municipal, de los gremios y de los ganaderos”. También habló del apoyo del gobernador de Bolívar. Y como si fuera poco, el discurso también dejó campo para el humor. Al preguntar “si la subversión eligió al Presidente que tenemos, ¿sí o no?”. La asamblea en coro respondió que no, y entonces el jefe paramilitar dijo: “No importa, cualquiera se equivoca”, y los asistentes se rieron. A continuación, el paramilitar aseguró que: “El Presidente le entregó medio país a los guerrilleros”, y lanzó de nuevo otra pregunta: “¿Van a dejar que le entregue el sur de Bolívar, sí o no?”. Y la asamblea dijo otra vez en coro que no.

El presidente de la junta de acción comunal del municipio también intervino apoyando la movilización contra el despeje, y, finalmente, el jefe paramilitar empezó a dar las orientaciones organizativas: “Necesitamos un comité que esté conformado por la administración municipal, los ganaderos y los gremios, además de un secretario. Vamos a salir a decirle al Presidente que no queremos el despeje”. Esta concepción de “pueblo” expresada por el paramilitar, la cual no se diferencia en nada de lo que se conoce como “los poderes locales”, llama la atención. En este sentido, estos empresarios de la coerción son una expresión de defensa del statu quo. Junto con el anuncio de la realización de un censo de los asistentes, también se amenazó con destierro a quienes no colaboraran. “Que nadie se mueva que vamos a censar. Todos deben apoyar la marcha, de cada casa debe salir por lo menos uno. Tenemos previsto el sitio y la ruta de salida, que les avisaremos después, porque no podemos decirlo ahora. A quien no colabore no le pasará nada, pero debe salir de Morales, pues no es persona grata, ya que no defiende los intereses del pueblo”. El sonido de helicópteros aterrizando cerca del pueblo se volvió normal en los días siguientes, lo mismo que el sobrevuelo de aviones.

Lo insólito del caso es que en Morales existe una guarnición contraguerrillera de 50 hombres del Ejército bien dotados, apretrechados en
el parque principal del pueblo en un búnker de cemento pintado con los colores de los trajes de camuflaje y rodeado de sacos de arena. Su actitud fue de total pasividad. La policía tuvo que abandonar el pueblo luego de una toma del ELN en 1995, en la que el comando y el cuartel de la policía quedaron destruidos. El municipio tiene 23.000 habitantes y aproximadamente unos 7.000 viven en el casco urbano, de los cuales se calcula que salieron a la marcha unas mil personas. Obligadas o no, las manifestaciones contra la zona de convivencia en el sur de Bolívar a favor del ELN, demostraron que los grupos paramilitares, además de poder de fuego, también tienen capacidad de movilización social.

**CONSOLIDACIÓN ESTATAL Y TRAYECTORIAS**

La administración del presidente Álvaro Uribe (2002-2006) ha planteado dos disyuntivas para la solución del conflicto armado en Colombia. Por un lado, abandono de las negociaciones de paz con las guerrillas, desmovilización y reintegro a la vida civil de los grupos de autodefensa y paramilitares, y fortalecimiento de las fuerzas armadas para derrotar militarmente a los insurgentes. Lo contrario sería insistir en la consolidación de una estrategia de inclusión de las FARC y el ELN en la comunidad política, lo cual con certeza supondría algún tipo de neutralización de los grupos paramilitares, o un cambio en su propósito contrainsurjente. Las alternativas anteriores pueden ser los extremos de un continuo donde diversas combinaciones intermedias pueden suceder, al menos hipotéticamente. Esto nos pone en el terreno de las diferentes trayectorias de consolidación estatal. El énfasis de la literatura anterior sobre el orden social y la concentración de los medios de violencia en el Estado tienden a oscurecer la influencia de la “gente del común” en la formación de nuevas instituciones y en las diferentes trayectorias que puede tomar la consolidación del Estado. Estudios comparativos recientes sobre el aporte de la acción política popular en las distintas trayectorias de formación y consolidación de los Estados europeos, destacan la interacción entre gobierno central, elites regionales y actores sociales y políticos constituidos en el plano local (Te Brake, 1998). Este análisis de dos planos—el nacional y el local—permite trazar una relación entre movilización popular regional y variables estructurales o institucionales, como la estructura social, modelos institucionales y formas de intervención estatal, lo mismo que incorporar al análisis la cooperación, asistencia o ayuda de gobiernos externos, agencias internacionales de ONG, las cuales tienen efectos regionales concretos, sin pasar por el Estado central.

La interacción entre los conflictos originados en una estructura social y en un modelo institucional, y las diversas formas de intervención estatal
crean las oportunidades, o las barreras, para el desarrollo de modalidades de movilización e identidades específicas (Barkey, 1991). Al combinar estos dos puntos de análisis, el texto busca ofrecer una explicación que conecte claramente las dinámicas locales con las nacionales y las internacionales, y de esta forma considerar las oportunidades y los obstáculos en el surgimiento y la consolidación de estos empresarios militares, y las variaciones regionales de ese fenómeno. La relación de resistencia o cooperación en el ámbito subnacional entre los sujetos colectivos populares y las políticas de los mandatarios nacionales, y la reacción de las elites regionales a los cambios en dicha relación, es uno de los puntos que está en el centro de la confrontación armada en Colombia. La trayectoria de la posible consolidación estatal dependerá, en gran medida, de cómo se resuelva esa interacción conflictiva entre mandatarios nacionales reformistas y grupos de poder regional opuestos a esos cambios.

Las figuras 1, 2 y 3 muestran tres situaciones ideales de trayectorias de consolidación estatal en las que están presentes como mínimo los tres protagonistas principales: Estado central, elites regionales y actores colectivos populares y sujetos no organizados28. Estas situaciones son estilizaciones de la realidad, ya que en ésta ninguno de los tres actores mencionados es homogéneo y ocurren alineamientos entre las facciones de cada uno ellos. Es decir, en la realidad ocurren combinaciones de los tres casos. Sin embargo, la presentación de las situaciones aisladas ayudan aclarificar el argumento del trabajo. De igual manera, las figuras están concebidas para referirse al proceso político de los últimos veinte años en Colombia.

En la figura 1 se describe la forma de organización estatal hasta 1982, en la que no había elecciones locales ni departamentales, y existía una significativa movilización de protesta rural, urbana y regional, además de diferentes focos de resistencia guerrillera en diversos puntos del territorio. Lo característico fue el alineamiento entre elites regionales y locales con el gobierno nacional, y un control de la población y de la oposición comunista, socialista y de los reformismos radicales, con amplio uso de recursos extraordinarios, como el estado de sitio. En la figura 2 se observa la dinámica iniciada con las conversaciones de paz entre gobierno y guerrillas en 1982, y luego con la descentralización y la elección de alcaldes en 1988, la Asamblea Constituyente de 1991 y la elección de gobernadores desde entonces.

28 Los diagramas de las diferentes trayectorias de consolidación estatal se tomaron de Wayne Te Brake, 1998.
Esos intentos por redefinir la comunidad política y propiciar el tránsito a la vida civil de los alzados en armas, fueron parte de un proyecto más amplio por democratizar la vida política del país, hecho que amenazó con un deterioro de la posición de privilegio de las elites regionales y locales, principalmente liberales, partido mayoritario. Esos intentos dieron origen a los tres mecanismos mencionados al comienzo: polarización entre esas elites amenazadas y el gobierno central, y entre aquellas y grupos movilizados en apoyo de las negociaciones de paz en el plano local; competencia entre el poder regional emergente de narcotraficantes y el de la guerrilla; y tensión, y a veces fragmentación, del Estado entre gobierno nacional y fuerzas armadas, quienes buscaron apoyo en las regiones en su oposición a las políticas de paz.
En teoría, esta trayectoria de consolidación extendería la soberanía del Estado central, ampliaría la comunidad política a nuevos sectores y agendas públicas, y con esto fortalecería la defensa de derechos de la población frente a los poderosos y los gamonales locales. Éstos, en la mayoría de las regiones con conflicto armado, tienen estrechos nexos con el narcotráfico, y su debilitamiento, además, haría más efectiva las políticas de erradicación de cultivos ilícitos y del tráfico de estupefacientes. La existencia de este sector emergente fue una de las razones para que esta trayectoria de consolidación despertara resistencia armada, de la cual los grupos paramilitares son una de sus expresiones.

La figura 3 presenta un tipo de consolidación en la cual la soberanía local se refuerza frente a la intervención del Estado central y la extensión y la regularidad en la aplicación de la ley. Ésta se ve limitada por esos órdenes particulares que desconocen la universalidad de las normas del Estado nacional. Esta alianza entre elites locales y actores colectivos populares es una barrera contra políticas o iniciativas que afecten los intereses de esta coalición. La entrada a ésta por lo general es selectiva o incluye sectores limitados de esos actores populares, quienes entran a formar parte de un pacto corporativo, antes que a consolidar un Estado de derecho.

Figura 3. Consolidación local y empresarios de la coerción.

Este tipo de consolidación tiene tendencias autoritarias y, en el caso colombiano, esas alianzas están cruzadas con arreglos o coincidencias con grupos paramilitares, como se verá en el caso de la zona bananera de Urabá y en la región de Córdoba, donde la población enfrenta una organización estatal y paraestatal eficiente en el uso de la fuerza, sin ningún mecanismo
público reconocido para su control. Igualmente, este tipo de consolidación en las condiciones actuales del conflicto significaría un afianzamiento de grupos ligados al narcotráfico y a los paramilitares, como ha sucedido en Córdoba, Urabá, noreste antioqueño, Bajo Cauca y, hace poco, en el sur de Bolívar y en otras regiones del país.

Siguiendo el esquema analítico de las tres trayectorias anteriores, los anuncios de la actual administración del presidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2006), en cuanto a iniciar un proceso de acercamiento con los grupos paramilitares y de autodefensa, también esbozan una trayectoria que combina elementos de la consolidación local y elitista del Estado, como se observa en la figura 4. En la tendencia bosquejada por la negociación con los diferentes grupos de paramilitares y autodefensas, los poderes locales tradicionales se redefinen y fortalecen al mismo tiempo, ya que, como lo dicen sus voceros, su propósito es el de defender el Estado y no el de cambiar la actual organización del poder. La desmovilización de los grupos contrainsurgentes y su legalización como asociaciones políticas en formación o nuevas tendencias dentro de los partidos tradicionales, significaría una ratificación indirecta de su agenda pública de seguridad y sus métodos, por medio de la negociación con el gobierno central, por oposición a una de ampliación de la comunidad política que incluya a la guerrilla y un conjunto de reformas pactadas con la misma.

Si la desmovilización de estos grupos no concluye con un movimiento de carácter político, debido a su inconveniencia, pero sus miembros rasos son incluidos en las redes de cooperantes o en los grupos de soldados campesinos, espacios abiertos por la propuesta de seguridad democrática del gobierno actual, surge un problema de lealtad de estos grupos y de vigencia de la ley. La duda es si su obediencia será hacia el antiguo jefe paramilitar, ahora legalizado, o hacia los antiguos financiadores de las AUC, ahora potenciadores regionales o, por el contrario, si esa lealtad será hacia la autoridad militar y civil regional, supuestamente autónoma de esos poderes de facto. Podría crearse una zona gris, donde esos jefes locales tendrían a disposición fuerzas armadas privadas, pagadas con dineros públicos. En este caso, ¿cuál será la vigencia de la ley en un ambiente de poderes privados a los cuales se subordina el aparato estatal? ¿Tendrá la autoridad policial, militar o de la fiscalía la autonomía suficiente y el respaldo necesario en las regiones para actuar de acuerdo con la ley frente a esos poderes locales?

Éstas son preguntas gruesas que merecen discusión.
Además, es muy probable que estas nuevas coaliciones de poder local establezcan límites formales o informales a la movilización social ciudadana y al funcionamiento de las esferas públicas locales, como ha sucedido hasta ahora en las regiones donde las AUC tienen influencia. ¿Qué sucederá con la necesaria discusión y el debate públicos que se requieren para cumplir los objetivos de la descentralización y la movilización contra la corrupción? El interés de estas nuevas coaliciones se aproxima bastante a la conservación de esos statu quo regionales amenazados no sólo por las negociaciones de paz, sino por las oportunidades para que grupos de ciudadanos organizados fiscales den los dinero públicos y amplíen la democracia, posibilidades reales ofrecidas por la descentralización. La consolidación de estas coaliciones entorpecerá con seguridad la ampliación y el respeto de derechos y de jurisdicción de la ley, a favor de regulaciones privadas, en algunos casos ligadas con el narcotráfico y actividades ilegales.

Todo parece indicar que este proyecto de consolidación estatal reproducirá algunos de los rasgos de control social y político que existían antes de 1982, aunque una novedad puede ser la inclusión o cooptación selectiva de grupos excluidos, resultado de la competencia estratégica regional con la guerrilla, como se analizará en el caso de Urabá en un trabajo posterior. Faltará por ver si el resultado de esta tendencia del actual gobierno, de supresión de competidores armados mediante la cooptación de los paramilitares y la eliminación de la guerrilla, favorecerá un fortalecimiento del Estado y de la ley. O, por el contrario, este camino pueda beneficiar poderes privados locales, a profundizar una consolidación elitista del Estado colombiano entorpecida por veinte años de negociaciones de paz, y a
reiniciar un control de las manifestaciones de inconformidad y de lucha ciudadana de diversos sectores con recursos extraordinarios similares a los del estado de sitio, como sucedía antes de 1982.

Conclusiones

Al hacer un recuento histórico de algunos de los rasgos más importantes del surgimiento y el desarrollo de los grupos paramilitares en Colombia, esta ponencia ha buscado llamar la atención sobre el contexto de transformación política en el cual estas agrupaciones se desarrollaron. Este trabajo ha querido hacer evidente el carácter reactivo de estos grupos a esos cambios planteados por las reformas de descentralización y apertura política de los años ochenta, a la Constitución de 1991 y a las oportunidades de democratización e inclusión ofrecidas por las políticas de paz de los diferentes gobiernos en las dos décadas del estudio. El texto también ha querido resaltar el efecto sobre las estructuras del Estado colombiano de la apertura de las negociaciones de paz entre gobierno y grupos guerrilleros, como se mencionó al principio. Los mecanismos políticos desatados por las negociaciones han amenazado con disolver el cemento con el cual el viejo orden ha permanecido unido. Esto es evidente en la polarización entre ejecutivo y elites regionales en materias de paz, hecho que ha dificultado la relación entre centro y región, sin que las pretensiones reformistas desde la Presidencia hayan encontrado un camino para apoyar con mayor efectividad las demandas de democratización local y regional.

Igualmente, la fragmentación entre Presidencia y fuerzas armadas cuando se trata de plantear la inclusión política de las guerrillas mediante una negociación, ha producido diversas crisis en las relaciones entre civiles y militares durante estos últimos veinte años. En medio de esas diferencias sobre cómo obtener la pacificación del país entre gobierno central y elites locales, y entre gobierno y fuerzas armadas, es que el liderazgo de sectores del narcotráfico tomó fuerza y contribuyó a la formación de esa federación de grupos irregulares armados, que son las AUC. Arrinconadas por ese ruido de armas y muerte, las aspiraciones de democratización, cambio y justicia social de diversos sectores regionales y sectoriales no han corrido la mejor suerte, a pesar de las reformas y los intentos por modificar las vías de acceso al poder institucional.

Un punto interesante y polémico que surge del enfoque de este trabajo es el de la debilidad del Estado como resultado del proceso político alrededor de las negociaciones de paz, en lugar de considerarla sólo como causa del enfrentamiento armado. En efecto, ese distanciamiento entre región y centro, y entre estamento militar y autoridades nacionales en materia de negociaciones de

paz, es lo que ha permitido el surgimiento de esos empresarios de la coerción y esa reacción liderada por los grupos paramilitares en diversas regiones del país. En este sentido, la crisis del Estado ha sido también un resultado de las negociaciones con la guerrilla, además de la causa de la violencia y el desplazamiento de población. Esto lleva a plantear interrogantes para una eventual negociación futura. ¿Cómo evitar la activación de los mecanismos descritos en caso de un nuevo acercamiento y una nueva negociación? ¿Cómo involucrar a los sectores opuestos a una salida pactada al conflicto en un proceso político distinto que produzca resultados diferentes y positivos? ¿Cómo tratar con esos empresarios de la coerción representados por las AUC en una eventual negociación futura con la guerrilla?

Por lo pronto, la terminación del gobierno del conservador Andrés Pastrana y el inicio del período presidencial del liberal Álvaro Uribe Vélez han puesto punto final a veinte años de negociaciones de paz entre cinco gobiernos y las diferentes guerrillas colombianas. Aún persisten en armas los dos grupos más numerosos, las FARC y el ELN, y los grupos paramilitares agrupados alrededor de las AUC se han mantenido como una fuerza antisubversiva, a pesar de la solicitud de extradición de sus líderes por los Estados Unidos, acusados de introducir estupefacientes en ese país. Es difícil predecir cómo evolucionarán los problemas internos surgidos en el liderazgo de las AUC en los últimos dos años.

La propuesta del actual gobierno de fortalecer el Estado y el respeto a la ley no da espacio a una solución pactada al conflicto, sino, por el contrario, busca reparar las grietas en el aparato institucional ocasionadas por las negociaciones con la guerrilla. De ahí el apoyo irrestricto a las fuerzas armadas y el restablecimiento de la confianza entre el gobierno central y los diversos sectores regionales afectados por las formas de operación de la insurgencia. En este marco, lo lógico, de acuerdo con los anuncios de los jefes de las AUC, sería una reducción gradual de los diferentes frentes que las han conformado, de acuerdo con la efectividad del gobierno para neutralizar a la guerrilla. Sin embargo, la vinculación de estos grupos con el cultivo y tráfico de estupefacientes y la posibilidad de extradición a los Estados Unidos, no hace ni fácil ni probable la reinserción de los dirigentes de las AUC a la vida civil, amén de los procesos que les aguardan por asesinatos y atrocidades contra poblaciones desarmadas. ¿Cuál será el destino final de estos grupos en caso de tener éxito la política de seguridad democrática del presidente Uribe? Difícil saberlo, pero de la actitud de los Estados Unidos dependerán muchos vientos, y hasta el momento éstos no han sido favorables para la cúpula de las AUC.
BIBLIOGRAFÍA


FUMIGACIONES AÉREAS EN COLOMBIA: ¿FIN DE LA “PESADILLA”?  

RICARDO VARGAS MEZA

TANTO EN EL CONTEXTO POLÍTICO EUROPEO COMO EN LOS CÍRCULOS DE DECISIÓN de Estados Unidos que se relacionan con el caso colombiano, el gobierno de Uribe Vélez viene proclamando el inicio del éxito de las fumigaciones, por los resultados que arrojan las cifras sobre áreas en Colombia para el 2002.

Cuadro 1
Colombia: áreas de coca y áreas fumigadas (Ha) 1992-2002.

<table>
<thead>
<tr>
<th>Año</th>
<th>Área (Ha)</th>
<th>Áreas fumigadas</th>
<th>Porcentaje de fumigación sobre áreas*</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1992</td>
<td>41.206</td>
<td>944</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td>1993</td>
<td>49.787</td>
<td>846</td>
<td>2,0</td>
</tr>
<tr>
<td>1994</td>
<td>46.400</td>
<td>1.420</td>
<td>2,8</td>
</tr>
<tr>
<td>1995</td>
<td>53.200</td>
<td>25.402</td>
<td>54,74</td>
</tr>
<tr>
<td>1996</td>
<td>69.200</td>
<td>23.025</td>
<td>43,28</td>
</tr>
<tr>
<td>1997</td>
<td>79.100</td>
<td>41.797</td>
<td>60,40</td>
</tr>
<tr>
<td>1998</td>
<td>101.800</td>
<td>49.527</td>
<td>62,61</td>
</tr>
<tr>
<td>1999</td>
<td>122.500</td>
<td>43.153</td>
<td>42,38</td>
</tr>
<tr>
<td>2000</td>
<td>136.200</td>
<td>58.000</td>
<td>47,34</td>
</tr>
<tr>
<td>2001</td>
<td>169.800</td>
<td>84.250</td>
<td>61,85</td>
</tr>
<tr>
<td>2002</td>
<td>144.500</td>
<td>122.695</td>
<td>72,25</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Fuente: Policía Antinarcóticos y Departamento de Estado de los Estados Unidos.
* Este porcentaje se obtiene sobre las cifras del año inmediatamente anterior.

Este indicador de cumplimiento de metas en materia de drogas es una buena expresión del tipo de simplificación con que viene tratándose una problemática que guarda interrelaciones muy complejas en algunas regiones de Colombia. Es obvio que esa visión y ese tratamiento responden a conveniencias políticas y económicas en las cuales confluyen intereses estratégicos bilaterales de parte de Washing-

1 Sociólogo, profesor del departamento de ciencia política en la Universidad Nacional de Colombia en Bogotá.
ton y expectativas de decisión de gobierno, por el lado colombiano. Desde la perspectiva gubernamental colombiana, las aspersiones aéreas se inscriben en las consideraciones siguientes:

a) Las fumigaciones intensivas responden a la necesidad de mostrar resultados medibles en cuanto a la reducción de la oferta mundial de drogas, y aportar con ello condiciones para la continuidad del Plan Colombia.

b) Las aspersiones aéreas y, en general, la política contra los cultivos ilícitos, hacen parte de las acciones de lucha contra las finanzas de la guerrilla y, como tal, explican la posición radical e intransigente del alto gobierno. La fase actual de la iniciativa gubernamental se caracteriza por el desarrollo de una ofensiva contra los recursos económicos de la insurgencia.

c) A los indicadores sobre reducción de áreas de cultivos ilícitos como base de continuidad del Plan Colombia, deben agregarse los nuevos indicadores frente a la “lucha antiterrorista”, que de manera tangible empieza a medirse por medio de:

- La capacidad de contención de la inseguridad existente en las áreas por donde pasa el oleoducto y que transporta el petróleo colombiano hacia puntos de embarque.

- La judicialización por vínculos con el narcotráfico, el desarrollo de tareas de inteligencia y la captura de miembros de la cúpula de las FARC.

La presentación de respuestas eficaces en la conjunción de problemas propios de la seguridad global, como drogas y terrorismo, incide sobre el futuro de la ayuda de Washington, que espera ver resultados concretos luego de una inversión de US$2.500 millones. Si bien el conflicto de Oriente Medio y la consolidación del control político y militar sobre Irak por parte de Estados Unidos constituyen actualmente la preocupación principal en el interior del Congreso, el caso colombiano busca inscribirse en el posicionamiento de las condiciones de seguridad para el hemisferio. En efecto, en la actualidad se busca la aprobación de una ayuda de US$530 millones para el fortalecimiento de programas que van a jugar en la suerte del mismo Plan Colombia. Se trata de montos dirigidos a:

- Erradicación de cultivos, que como se señaló, continúa siendo el aspecto más visible y de presentación para la continuidad del paquete Plan Colombia.

- Protección de la infraestructura petrolera, lo cual contempla US$100 millones.

- Apoyo a unidades Gaula (grupo antísecuestro) de la Policía.

- Desarrollo alternativo.

- Fortalecimiento institucional (fiscalía y sistema de atención a desplazados)\textsuperscript{2}.

FUMIGACIONES ÁREAS EN COLOMBIA: ¿FIN DE LA "PESADILLA"?

Aunque las cifras que se han revelado sobre cultivos de coca en Colombia por parte de las dos fuentes (Departamento de Estado y Proyecto SIMCI de Naciones Unidas) muestran diferencias significativas, por primera vez en la historia de la producción cocalera se experimentaría un decrecimiento de las áreas.

Gráfico 1. Colombia: áreas de coca y áreas fumigadas (ha) 1992-2003

Fuente: U. S. Department of State y Policía Antinarcóticos.

Este hecho, para el gobierno colombiano, ratifica la validez de las acciones compulsivas de erradicación. Existen, sin embargo, algunos indicadores que ponen en duda esta percepción en el comportamiento de la economía ilegal de la coca. En primer lugar, visto en el contexto regional andino, los cultivos de coca han mantenido su tendencia normal, es decir, un

Cuadro 2

<table>
<thead>
<tr>
<th>Año</th>
<th>Bolivia</th>
<th>Perú</th>
<th>Colombia</th>
<th>Área global</th>
<th>% frente al año anterior</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1993</td>
<td>47.200</td>
<td>108.800</td>
<td>49.787</td>
<td>205.787</td>
<td>-4.7</td>
</tr>
<tr>
<td>1994</td>
<td>48.100</td>
<td>108.600</td>
<td>46.400</td>
<td>203.100</td>
<td>-1.3</td>
</tr>
<tr>
<td>1995</td>
<td>48.600</td>
<td>115.300</td>
<td>53.200</td>
<td>217.100</td>
<td>+6.9</td>
</tr>
<tr>
<td>1996</td>
<td>47.000</td>
<td>95.000</td>
<td>69.200</td>
<td>211.200</td>
<td>-2.7</td>
</tr>
<tr>
<td>1997</td>
<td>46.000</td>
<td>68.800</td>
<td>79.100</td>
<td>193.900</td>
<td>-8.0</td>
</tr>
<tr>
<td>1998</td>
<td>38.000</td>
<td>51.000</td>
<td>101.800</td>
<td>190.800</td>
<td>-1.8</td>
</tr>
<tr>
<td>1999</td>
<td>21.800</td>
<td>38.700</td>
<td>122.500</td>
<td>183.000</td>
<td>-4.0</td>
</tr>
<tr>
<td>2000</td>
<td>14.600</td>
<td>34.100</td>
<td>136.200</td>
<td>184.900</td>
<td>+1.03</td>
</tr>
<tr>
<td>2001</td>
<td>19.900</td>
<td>34.000</td>
<td>169.800</td>
<td>223.700</td>
<td>+20.98</td>
</tr>
<tr>
<td>2002</td>
<td>24.400</td>
<td>36.000</td>
<td>144.450</td>
<td>204.850</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

Fuente: Departamento de Estado de los Estados Unidos.
promedio de 200.000 hectáreas que, con algunos altibajos, ha permanecido constante durante la década de los noventa y de lo que va del nuevo milenio.

En efecto, la tendencia presentada por Bolivia a partir de 2001 en cuanto a incrementos significativos de las áreas de coca luego de haberse proclamado el “éxito” de una reducción a 14.600 hectáreas en 2000, aporta a la sostenibilidad del promedio regional. Así mismo, la continuidad de las áreas peruanas con un leve aumento en 2002 puede reafirmar una tendencia del conocido efecto de desplazamiento.

Cuadro 3
Participación por país frente al área global andina de coca
1992-2002 (%)

<table>
<thead>
<tr>
<th>Año</th>
<th>Bolivia</th>
<th>Perú</th>
<th>Colombia</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1992</td>
<td>21,07</td>
<td>52,87</td>
<td>19,08</td>
</tr>
<tr>
<td>1993</td>
<td>22,93</td>
<td>52,87</td>
<td>24,19</td>
</tr>
<tr>
<td>1994</td>
<td>23,68</td>
<td>53,47</td>
<td>22,84</td>
</tr>
<tr>
<td>1995</td>
<td>23,92</td>
<td>53,10</td>
<td>24,50</td>
</tr>
<tr>
<td>1996</td>
<td>24,23</td>
<td>45,0</td>
<td>32,76</td>
</tr>
<tr>
<td>1997</td>
<td>23,72</td>
<td>35,48</td>
<td>40,8</td>
</tr>
<tr>
<td>1998</td>
<td>19,91</td>
<td>26,72</td>
<td>53,35</td>
</tr>
<tr>
<td>1999</td>
<td>11,91</td>
<td>21,14</td>
<td>66,93</td>
</tr>
<tr>
<td>2000</td>
<td>7,89</td>
<td>18,44</td>
<td>73,66</td>
</tr>
<tr>
<td>2001</td>
<td>8,89</td>
<td>15,19</td>
<td>75,90</td>
</tr>
<tr>
<td>2002</td>
<td>11,91</td>
<td>17,57</td>
<td>71,21</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Fuente: Elaborado con datos del Departamento de Estado de los Estados Unidos.

En segundo lugar, existe una tendencia reconocida hoy por las autoridades antinarcóticos de Washington en el sentido de producirse un fuerte incremento de los rendimientos de hoja de coca por hectárea, con lo cual se rompe el predominio de un indicador como las áreas que, si bien es importante, resulta insuficiente para proclamar el “éxito” de los programas.

En tercer lugar, uno de los ejercicios más interesantes de contrastación de las cifras es establecer las dinámicas departamentales. Así, ante la divulgación que ha hecho el proyecto SIMCI de los datos de 2002, pueden levantarse interrogantes que interpelan la realidad de la información entregada hasta ahora.
### Cuadro 4
Cultivos de coca en Colombia 1999-2002, según UN odccp – Proyecto SIMCI

<table>
<thead>
<tr>
<th>Departamento</th>
<th>1999</th>
<th>2000</th>
<th>2001</th>
<th>2002</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Antioquia</td>
<td>3.644</td>
<td>2.547</td>
<td>3.171</td>
<td>3.030</td>
</tr>
<tr>
<td>Amazonas</td>
<td>–</td>
<td>–</td>
<td>532</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Arauca</td>
<td>–</td>
<td>978</td>
<td>2.749</td>
<td>2.214</td>
</tr>
<tr>
<td>Bolívar</td>
<td>5.897</td>
<td>5.960</td>
<td>4.824</td>
<td>2.735</td>
</tr>
<tr>
<td>Boyacá</td>
<td>322</td>
<td>245</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Caquetá</td>
<td>23.718</td>
<td>26.603</td>
<td>14.516</td>
<td>8.142</td>
</tr>
<tr>
<td>Cauca</td>
<td>6.291</td>
<td>4.576</td>
<td>3.139</td>
<td>–</td>
</tr>
<tr>
<td>Cesar</td>
<td>–</td>
<td>779</td>
<td>–</td>
<td>–</td>
</tr>
<tr>
<td>Chocó</td>
<td>–</td>
<td>250</td>
<td>354</td>
<td>–</td>
</tr>
<tr>
<td>Córdoba</td>
<td>1.920</td>
<td>117</td>
<td>652</td>
<td>–</td>
</tr>
<tr>
<td>Cundinamarca</td>
<td>–</td>
<td>66</td>
<td>22</td>
<td>–</td>
</tr>
<tr>
<td>Guainía</td>
<td>–</td>
<td>853</td>
<td>1.318</td>
<td>–</td>
</tr>
<tr>
<td>La Guajira</td>
<td>–</td>
<td>321</td>
<td>385</td>
<td>–</td>
</tr>
<tr>
<td>Guaviare</td>
<td>28.435</td>
<td>17.619</td>
<td>25.553</td>
<td>27.381</td>
</tr>
<tr>
<td>Magdalena</td>
<td>521</td>
<td>200</td>
<td>480</td>
<td>–</td>
</tr>
<tr>
<td>Nariño</td>
<td>3.959</td>
<td>9.343</td>
<td>7.494</td>
<td>15.131</td>
</tr>
<tr>
<td>Norte de Santander</td>
<td>15.039</td>
<td>6.280</td>
<td>9.145</td>
<td>8.041</td>
</tr>
<tr>
<td>Putumayo</td>
<td>58.297</td>
<td>66.022</td>
<td>47.120</td>
<td>13.725</td>
</tr>
<tr>
<td>Santander</td>
<td>–</td>
<td>2.896</td>
<td>415</td>
<td>–</td>
</tr>
<tr>
<td>Valle del Cauca</td>
<td>–</td>
<td>76</td>
<td>184</td>
<td>–</td>
</tr>
<tr>
<td>Vaupés</td>
<td>1.014</td>
<td>1.493</td>
<td>1.918</td>
<td>–</td>
</tr>
<tr>
<td>Vichada</td>
<td>–</td>
<td>4.935</td>
<td>9.166</td>
<td>4.910</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Total</strong></td>
<td>180.119</td>
<td>163.289</td>
<td>144.807</td>
<td>102.071</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Una de las tendencias más importantes que presenta la mirada departamental a partir de 1999 es la atomización de los cultivos hacia nuevos escenarios poco “tradicionales” en la presencia de producción ilícita. En efecto, de doce departamentos en 1999 se pasó a 22 en 2000, cifra que se mantiene constante para 2001 y 2002. Sin embargo, para este último año, se afirma que diez departamentos reconocen 94.531 hectáreas, es decir, el 92,61% del total nacional. Las dudas que levanta esta afirmación se relacionan con los departamentos que participan de tan sólo el 7,39%, los cuales se sabe tienen áreas importantes, como Amazonas, Cauca, Chocó, Guainía y Vaupés.

En cuarto lugar, y relacionado con el anterior, un ejercicio adelantado con base en las cifras de SIMCI de 2001 de orden municipal, muestra serias inconsistencias al dejar por fuera, para dar un solo ejemplo, ocho municipios
cocaleros en el cálculo departamental del Cauca. Igual sucede con el departamento de Nariño, el cual experimenta de 2000 a 2001 incrementos significativos por el traslado de la producción de Putumayo, mientras que para SIMCI en ese lapso aparece una tendencia descendente.

Otras preguntas que podrían ser interesantes se relacionan con hechos como el paso en Bolívar de 4.824 hectáreas en 2001 a 2.735 hectáreas en 2002 (56,7%), es decir, una disminución del 43,3%, muy por encima del promedio nacional de SIMCI, que fue del 29,5%, sin haber sido fumigado. Si se proclama que ha sido la fumigación la causa del “éxito” de la disminución de áreas, entonces, ¿qué sucedió en este caso?

**Desarrollo alternativo**

La política de desarrollo alternativo de Uribe Vélez se funda en el reconocimiento de la incidencia del conflicto armado en zonas productoras de ilícitos y, por consiguiente, se subsume en la estrategia de seguridad.

En efecto, se reconoce que “el conflicto armado afecta los principales determinantes del desarrollo económico y social de las regiones al destruir los capitales humano, natural y físico y, en conjunto, configura un círculo perjudicial de deterioro de la confianza de los ciudadanos en el Estado, bajo crecimiento económico y debilitamiento de la capacidad del Gobierno para restablecer las condiciones de gobernabilidad democrática”.

“En respuesta a esta situación –dice el Plan de Desarrollo–, el Gobierno Nacional se propone adelantar una estrategia de intervención integral, en torno a la generación de alternativas económicas y ambientalmente sostenibles, para el desarrollo en zonas de conflicto”.

Aquí se produce un hecho nuevo: el cambio del enfoque de emergencia convencional de desarrollo alternativo –el cual se creó desde 1994 con el inicio del programa Plante en cabeza de la Presidencia de Ernesto Samper y se extendió con igual función bajo la administración Pastrana– hacia otro de desarrollo regional permanente, propuesto por Uribe Vélez.

---


4 Departamento Nacional de Planeación (DNP), bases del Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario”, p. 54 (versión página web).

5 Ibídem, p. 54.
Sobre la base de la participación de la comunidad, "la estrategia procura fortalecer la capacidad y la efectividad de las acciones del Estado en estas regiones, desarrollar un ambiente competitivo que asegure la sostenibilidad de las intervenciones y superar el enfoque asistencial y de emergencia" (subrayados nuestros).

Quiere decir esto que se replantearía el enfoque de "zanahoria y garrote" que prevaleció durante los últimos ocho años, por otro que le apunta a reconocer la simbiosis entre conflicto armado (versus seguridad democrática), cultivos ilícitos (versus desarrollo regional) y ausencia de legitimidad del Estado (versus conquista de la soberanía estatal).

La función del desarrollo alternativo deja de ser el papel de "emergencia" frente al impacto de las fumigaciones6, y se inscribe en el "empoderamiento" del Estado en las zonas productoras por medio de un enfoque de desarrollo regional, "basado en el crecimiento productivo, el fortalecimiento institucional y comunitario y el mejoramiento de la infraestructura física y social"7.

Existen, pues, dos novedades significativas:

1. El enfoque de desarrollo regional.
2. Un criterio diferencial y flexible en la estrategia de intervención, adaptado a las condiciones específicas del conflicto en las regiones.

La doble perspectiva se desarrolla en tres fases:

1. Una fase de preparación en la cual, sobre la base de debates y participación de las comunidades, se definirán los objetivos del desarrollo regional y se promoverán espacios de participación para la elaboración y la concertación de los proyectos que sustentarán el desarrollo económico local8.
2. Una fase de desarrollo en que se priorizan los proyectos que ofrezcan ventajas en materia de empleo, ingresos y fortalecimiento de las organizaciones de la comunidad.
3. Finalmente, una fase de consolidación de los programas y los proyectos orientada hacia la autogestión de los desarrollos local y regional.

---

6 Elemento puramente conceptual ya que en la práctica puede decirse que fue un fracaso el papel de emergencia tanto en la época del presidente Samper como en la del presidente Pastrana.
7 DNP, ibídem, p. 54.
8 DNP, ibídem, p. 54. Vale señalar que la metodología de los consejos comunitarios que viene desarrollando el presidente Uribe en las regiones, nada tiene que ver con este enunciado del propio Plan. En éstos, lo que sale de la participación de los invitados a los consejos es una verdadera "lista de mercado" de proyectos, lo cual se opone a una reflexión como la que señala el mismo Plan de Desarrollo, esto es, dirigida a cimentar las bases para un plan de desarrollo regional.
En el enfoque de intervención se reconoce la necesidad de ajustes debido a la presencia del conflicto armado. Para ello se buscará diversificar las alianzas con organizaciones de la sociedad civil, donde se confluya en un interés estratégico de buscar la legitimidad estatal.

La intervención se hará con base en criterios geográficos y poblacionales, tomando en cuenta indicadores de pobreza, calidad de vida y cobertura de servicios sociales básicos, así como el grado de afectación por la presencia de grupos armados y cultivos ilícitos.

Debido a consideraciones sobre la vocación del suelo y a la presencia o riesgo de expansión de los cultivos ilícitos, se priorizan tres tipos de áreas:

a) Zonas con gran potencial productivo y vocación económica.
b) Zonas ambientalmente estratégicas, en especial del sistema nacional de áreas protegidas.
c) Zonas con cultivos ilícitos.

Podría inferirse de este tipo de clasificación, que combina de un modo muy particular el potencial de uso del suelo con el conflicto de uso referido a los cultivos ilícitos, como una manera útil en el propósito de priorizar procesos de intervención.

Sin embargo, su utilidad, desde nuestro enfoque, debe estar condicionada al diseño de una estrategia de prevención, que nunca ha existido en Colombia y que debe tomar como escenario principal las dos primeras zonas (1 y 2). Mientras tanto, sobre la tercera, desde el enfoque del gobierno, recae la combinación de la fumigación junto con la aún débil propuesta de erradicación manual con proyectos de reforestación9.

De manera general el nombre de la estrategia resume los fines: fortalecimiento institucional y desarrollo en zonas de conflicto. Su contenido se expresa en tres componentes:

1. Proyectos productivos y de generación de ingresos.
2. Fortalecimiento institucional y comunitario.
3. Construcción y mejoramiento de infraestructura física y social.

Dentro del primer componente se inscribe la propuesta de impulso a proyectos forestales para 50.000 familias vinculadas a cultivos de coca y amapola, con quienes se instalaría una área de 150.000 nuevas hectáreas de bosque para usos comerciales y de 120.000 hectáreas para protección de cuencas y

---

9 En este tipo de modelos de intervención, puesto en funcionamiento sobre el terreno, se ve el carácter contraproducente de las fumigaciones aéreas que afectan o pueden afectar programas como el que se propone el Plan. El manejo de las fumigaciones en este sentido es inexistente, lo cual genera debilidades estratégicas a la misma propuesta.
nacederos, conjuntamente con planes de ordenamiento y manejo forestal, en cerca de un millón de hectáreas de bosques naturales.

En el enfoque de fortalecimiento institucional y comunitario, se propone recuperar la confianza en el Estado, mejorar sus grados de aceptación y legitimidad y consolidar esquemas que estimulen el desarrollo y la seguridad.

Los programas de desarrollo tienen como fundamento político la conquista de la seguridad, ámbito en el cual se entienden los procesos de participación de la comunidad y el fortalecimiento institucional. Así mismo, se entienden allí "los escenarios de concertación regional para la resolución pacífica de los conflictos, la protección de derechos ciudadanos y un mayor desarrollo humano, soportado en actividades económicas ambientalmente sostenibles que reduzcan la pobreza" 10.

Detrás de esta formulación se esconden preguntas sobre el Estado y su posibilidad real de legitimación en Colombia. Del tipo de caracterización de la naturaleza del conflicto armado hoy se desprenden definiciones muy disímiles de tratamiento del problema.

Si el supuesto del conflicto armado es la presencia de grupos potenciados sólo por los recursos del narcotráfico, quiere decir que su naturaleza se acerca a procesos de criminalización que se fortalecen en áreas donde el Estado no ha tenido una incidencia soberana. Quiere decir que la seguridad es ante todo garantizar la presencia armada del Estado, hecho que se conjugaría con el modelo de intervención propuesto en el programa de fortalecimiento institucional y desarrollo, bajo la égida de un Estado central que lidera todo el proceso y que busca articular a su alrededor la sociedad local para el propósito estratégico.

Proceso distinto resulta si se reconoce que el conflicto armado no subsume la multiplicidad de conflictos sociales, económicos y de legitimidad estatal, caso en el cual la estrategia de seguridad no puede ser el fundamento de la construcción de esa legitimidad, sino el reconocimiento a una diversidad de demandas locales y regionales en algunos casos, como en el proceso de los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas.

Visto desde allí, la dinámica de legitimación del Estado procede del reconocimiento, el respeto y la afirmación de esos procesos de autonomía, no sólo en el plano étnico cultural, sino incluso regional. La metodología desde esta perspectiva varía considerablemente, porque se trataría de afirmar los procesos de resistencia civil contra las amenazas a los territorios por parte de los grupos armados y, en algunos casos, de representantes del mismo Esta-

10 DNP, ibídem, p. 58.
do. Así mismo, deben reconocerse los procesos de construcción de la seguridad desde el ejercicio de esa misma autonomía, ámbito en el cual el Estado no debe imponer desde el centro unas condiciones en esa materia, sino llegar a acuerdos con las comunidades por medio de acciones concertadas de fortalecimiento local, incluida la misma seguridad.

En ese sentido, decisiones como la fumigación indiscriminada de cultivos, condición externa impuesta por Estados Unidos, se torna en un factor de inseguridad alimentaria, desplazamiento forzoso, pérdida del ingreso y riesgo de salud, que no genera credibilidad frente a un Estado que sacrifica a sus potenciales asociados, siendo en el fondo un mecanismo que favorece intereses privados, como son los beneficiarios del ATPA en Colombia o los grupos que están enriqueciéndose con la guerra. Es decir, redunda en una contradicción flagrante intervenir con fumigaciones compulsivas peligrosas, como sucede en Colombia, en nombre de una oferta de seguridad democrática, cuando éstas son un factor de inseguridad generalizada para muchos colombianos.

La concertación para el desarrollo no puede desprendese de una condición previa de seguridad impuesta desde Bogotá, sino que debe basarse con antelación en el fortalecimiento y el respeto de las demandas sociales, económicas, culturales y de seguridad, lo cual debe ser antes que nada un sistema de justicia que funcione eficaz y cumplidamente, desde las regiones y para las regiones. Para la sociedad, los grupos armados representan sin lugar a dudas un factor de amenaza para sus libertades y derechos, debido al pragmatismo, la defensa de intereses privados y la degradación de la misma guerra.

Pero otra cosa es que desde el criterio particular de un sector de la sociedad política, se imponga una concepción de seguridad que arrasa con conquistas democráticas, como la misma despenalización de la dosis personal (en nombre de una hipotética seguridad democrática frente a los usuarios), que limita las libertades personales o derechos básicos a extremos violatorios, como lo hacen los mismos grupos armados, o favorece intereses estratégicos de seguridad externos, como en el caso de los grandes beneficiarios internacionales de los escenarios de guerra en el mundo (productores de armas, empresas privadas de seguridad del ámbito global, etc.) y que empiezan a favorecerse económica y políticamente con el conflicto armado colombiano.

Un buen balance sobre la política global de drogas y el restablecimiento de unos términos adecuados sobre la corresponsabilidad internacional, generaría un buen comienzo para decisiones más sensatas sobre su manejo. Para ello se requiere replantear la desfiguración extrema a que ha sido llevada la corresponsabilidad, entendida como la contraprestación entre recursos para "la
guerra a las drogas” en un país productor y los beneficios arancelarios o el apo-
yo a préstamos internacionales. En ese trato no se contabilizan los gravísimos
costos sociales, ambientales, económicos y de legitimidad que representa una
guerra que se suma a la que ya se tiene en Colombia.

Aun estas concesiones empiezan a tener un costo adicional para Co-
lombia y el área andina, como en el caso del ATPA. En principio se perci-
be como la concesión unilateral de tipo comercial de Estados Unidos en
contraprestación a que Colombia y el área andina sean un escenario de la
guerra a las drogas. Sin embargo, hoy en día se ha convertido en el meca-
nismo con el cual se argumenta, desde Washington, la no aceptación de
medidas equitativas en materia arancelaria, sobre todo para el sector rural
andino y colombiano.

Referencias

1. Departamento Nacional de Planeación (DNP), bases del Plan Nacional de Desarrollo
   Hacia un Estado Comunitario, p. 54 (versión página web).
2. UNDCP-Proyecto SIMCI “Censo nacional de cultivos ilícitos de coca”, noviembre 1 de
   Colombia, junio de 2003, Bogotá.
EL DESPLAZAMIENTO COMO FENÓMENO SOCIOECONÓMICO LIGADO A LA CONCENTRACIÓN DEL PODER SOBRE LA TIERRA

ALFONSO CASTILLO

DESPLAZAMIENTO: UN PROBLEMA QUE SE OCULTA

El desplazamiento en Colombia sigue siendo uno de los elementos más agudos de la crisis humanitaria que padece el pueblo colombiano, se trata de 3.000.000 de hombres, mujeres y niños en condición de desarraigo para los cuales sólo hay demagogia por parte del gobierno de Álvaro Uribe Vélez.

Los últimos meses hemos visto “desaparecer” de los medios de comunicación masivos el tema del desplazamiento, como dejando la sensación de que este fenómeno ya no se presenta. La verdad es otra, cada día el fenómeno sigue presentándose, y en algunas regiones del país, como el Tolima y los Llanos orientales, el problema ha adquirido cifras alarmantes; es evidente que hay una clara intención de hacer invisible el tema de los desplazados.

Estimativo de población desplazada: 2.855.410 personas

Fuente: Codhes.

1 Historiador, Universidad del Valle, Coordinadora Nacional de Desplazados.
Tras este “ocultamiento” se intenta tapar la incapacidad del Estado colombiano para dar atención adecuada, en el marco de la Ley 387 de 1997, a la creciente población de desplazados en todo el territorio nacional. También intenta el gobierno esconder la ausencia de políticas serias que vayan más allá de los paños de agua tibia que hoy se otorgan con mezquindad en los despachos de la Red de Solidaridad Social.

No menos importante de destacar es que tras el ocultamiento del fenómeno del desplazamiento se solapa un “plan de retorno” obligatorio al que quiere llevarse a los desplazados, tras someterlos a largas jornadas en busca de la ayuda humanitaria que difícil y/o tardíamente llega.

Vistos en detalle, cada uno de estos elementos nos deja ver en forma más precisa un proyecto de contrarreforma agraria, empujado por latifundistas, terratenientes y narcotraficantes con la ayuda del proyecto militar y paramilitar, desarrollado en zonas de colonización reciente o de riqueza estratégica.

El fenómeno del desplazamiento está ligado de manera estrecha a un problema económico y, más estrictamente, a un proceso de acumulación, en especial de la tierra, en los cuales de una manera u otra se genera una riqueza, sea ésta por la capacidad productiva o por el potencial que ello implica como reserva en cuanto a la futura construcción de macroproyectos de desarrollo económico.

Visto así, el fenómeno del desplazamiento crea fines orientados a la concentración del poder de la tierra y el latifundio, no es nuevo en el país; ya antes fue empleado en la Conquista por parte de los españoles, para despojar a las comunidades aborígenes de las tierras productivas. Después, en la etapa que sobrevivió a la Independencia, se produjo durante las guerras civiles del siglo XIX, los terratenientes acudieron al mecanismo de la guerra para ampliar el poder sobre importantes porciones de territorio.

EL DESPLAZAMIENTO Y EL PROBLEMA DE LA TIERRA

Durante el siglo XX el país asiste al más descarado proceso de despojo de la tierra productiva, en la etapa que sobrevino al asesinato de Jorge Eliécer Gaitán, cuando se decretó lo que los sociólogos y los historiadores han denominado la Primera Violencia, tras la cual la composición del poder de la tierra se transformó de modo radical, en especial en las regiones planas del país, propicias para dar el salto de producción agrícola, minifundista y de ganadería extensiva a una producción agroindustrial tecnificada.

En efecto, en regiones como la sabana de la Costa atlántica, el Tolima Grande, el valle geográfico del río Cauca y los Llanos orientales, fue precisamente donde se concentró el uso de “empresas criminales” contra el campesi-
nado, que apelaron al uso más violento posible para sembrar terror y pánico y después desplazamiento; todo este plan fue ejecutado a nombre de una guerra entre liberales y conservadores.

El resultado en el plano social fue de un todo la desintegración de la organi-
zación campesina, la configuración de los denominados cinturones de miseria en las ciudades capitales a donde emigraron los campesinos, y la conformación de un movimiento de resistencia y lucha por la tierra, que rápidamente evolucionó en grupos de autodefensa campesina y más tarde en grupos guerrilleros.

El resultado económico de la Violencia fue que en menos de diez años (1953-1960) la estructura y el uso de la tierra en estas zonas habían cambiado radicalmente, aparecieron dedicadas al monocultivo de algodón, caña de azú-
car, sorgo, arroz, cultivos que hacían parte del catálogo de necesidades del ca-
pitalismo en plena fase de expansión posterior a la II Guerra Mundial.

Como puede observarse, la apelación a la violencia contra el campo colombiano no es un fenómeno nuevo en nuestra historia; al contrario, ha sido la for-
ma más recurrente y más económica en que un sector de la clase dominante ligada al latifundio y a la ganadería ha apelado para acrecentar su poder sobre la tierra.

El desplazamiento en la última etapa, es decir, el que sucede desde 1985 has-
ta nuestros días, conserva la misma esencia aunque presenta rasgos característi-
cos que hace más complejo el fenómeno y más difícil hallar una pronta solución.

Hoy se superpone al problema de la tierra la tradicional tendencia a la con-
centración latifundista, atizada por el narcotráfico, que a la vez promueve prá-
ticas criminales paraestatales, como el paramilitarismo; se superponen también el fortalecimiento del movimiento insurgente, una mayor injerencia del modelo de desarrollo económico sobre la soberanía en el campo y, en medio de este panorama, los habitantes del campo sometidos a dos guerras, una que surge del enfrentamiento del Estado con los grupos insurgentes y otra que se libra en el plano económico, donde la pobreza y la miseria son el resultado de un mode-
do de desarrollo desigual que ve en nuestro país un producto de aquellos bie-
nes y servicios que su industria requiere para transformar.

**AUMENTA LA CONCENTRACIÓN DE LA TIERRA**

Un primer elemento por destacar es que en el período de 1985 a 2001 se ha incrementado la concentración de la tierra, en forma tal que, de acuerdo con la Encuesta Nacional Agropecuaria\(^2\), el 64% de los predios menores a diez

hectáreas ocupaba tan sólo el 8% del área total de tierra rural, entre tanto el 5% de los predios superiores a cien hectáreas ocupaban el 54% del total de la tierra rural.

Cuadro 1.
Relación entre el área predial rural y los propietarios, según tamaño del predio, año 2001

<table>
<thead>
<tr>
<th>Tamaño del predio (hectáreas)</th>
<th>Porcentaje de propietarios</th>
<th>Porcentaje de superficie del área rural registrada</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Menor de 3</td>
<td>57,3</td>
<td>1,7</td>
</tr>
<tr>
<td>De 3 a 100</td>
<td>39,7</td>
<td>22,5</td>
</tr>
<tr>
<td>De 100 a 500</td>
<td>2,6</td>
<td>14,6</td>
</tr>
<tr>
<td>Más de 500</td>
<td>0,4</td>
<td>61,2</td>
</tr>
</tbody>
</table>


Como lo indica el cuadro 1, en 2001 el 57% de los propietarios rurales poseía el 1,7% de la superficie rural registrada con predios menores a tres hectáreas, y el 0,4% de los propietarios acumulaba el 61% de la superficie rural en predios de más de 500 hectáreas.

De acuerdo con estos indicadores, es fácil informar que la tierra está en manos de pocos propietarios y que esta concentración se logra a partir del despojo sistemático que viene realizándose a colonos y campesinos durante los últimos quince años.

LA INCIDENCIA DEL NARCOTRÁFICO

Un segundo elemento no menos importante es el relacionado con el impacto que ha tenido el narcotráfico en la concentración de la tierra; de acuerdo con información de la policía antinarcóticos, en el país se ha pasado de sembrar 15.500 hectáreas en 1985, con cultivos proscritos, a 135.000 hectáreas en 1999 (véase el cuadro 2), lo cual quiere decir un aumento sostenido durante catorce años.

Cuadro 2.
Evolución de las hectáreas sembradas con cultivos ilícitos 1985-1999

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Hectáreas</td>
<td>15.500</td>
<td>38.188</td>
<td>42.944</td>
<td>64.700</td>
<td>62.420</td>
<td>91.100</td>
<td>135.000</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Lo grave de las cifras es que esta expansión se ha realizado en zonas de colonización reciente, en zonas dedicadas antes a pequeña producción campesina, y por efecto de la violencia paramilitar ha cambiado de propietario y de uso.

El narcotráfico, y en particular la producción de marihuana, coca y amapola, se ha convertido para muchos campesinos colombianos en un círculo vicioso de violencia y alternativa de vida. Mientras, por un lado, el campesino es despojado violentamente de su terruño y obligado a desplazarse, por otro lado, cuando no se desplaza, no tiene más remedio que “emplearse” en la producción de coca o amapola, al servicio de narcotraficantes, que ofrecen al campesino ésta como la única vía para conseguir el sustento para su familia.

El crecimiento del narcotráfico no sólo ha desplazado a miles de campesinos por medio del proyecto criminal del paramilitarismo, sino que, además, ha corrido casi toda la estructura del Estado y la clase política del país, de modo que lo que sucede en las zonas de influencia del narcotráfico y el paramilitarismo es un problema que el país ignora; este crecimiento está afectando también la producción de alimentos, porque en regiones apartadas no es rentable la producción de alimentos y porque el país está ampliando su frontera agrícola mediante una expansión indiscriminada, que busca para los cultivos ilícitos zonas inaccesibles, que por lo general son selva, páramos, y/o zonas de reserva natural o cultural, como lo es el caso de reservas indígenas.

**MODELO ECONÓMICO EXCLUYENTE**

Un tercer elemento que viene incidiendo en el crecimiento del fenómeno del desplazamiento es el modelo de desarrollo económico; el neoliberalismo o la globalización están llevando al país a una situación cada vez más de dependencia alimentaria (*véase* el cuadro 3).

Lentamente, y por la imposición de la política de las transnacionales de los alimentos, el país está dejando de producir los alimentos que requiere la población, y en pocos años hemos pasado de ser exportadores a importadores. En la actualidad el país importa cinco veces más de lo que importaba hace diez años. El país importa maíz, arroz, frijol, entre otros productos.

Sin duda alguna, el desplazamiento violento de campesinos productores hace parte de una estrategia en la cual latifundistas, narcotraficantes y empresas transnacionales sacan provecho; en el caso de las transnacionales, por medio del ALCA se determina cuáles son los productos que el país debe producir.
para exportar a Estados Unidos si quiere acceder al sistema de exenciones arancelarias. Lo grave de esta situación es que en la lista no aparecen productos alimenticios, y le queda al país la producción de monocultivos, por lo general propiedad de transnacionales, como la palma.

Cuadro 3.
Áreas cultivadas 1990-1997 en miles de hectáreas

<table>
<thead>
<tr>
<th>Cultivo</th>
<th>1990</th>
<th>1997</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Arroz</td>
<td>521</td>
<td>390</td>
</tr>
<tr>
<td>Papa</td>
<td>161</td>
<td>167</td>
</tr>
<tr>
<td>Maíz</td>
<td>837</td>
<td>573</td>
</tr>
<tr>
<td>Vegetales</td>
<td>87</td>
<td>95</td>
</tr>
<tr>
<td>Algodón</td>
<td>200</td>
<td>61</td>
</tr>
<tr>
<td>Sorgo</td>
<td>273</td>
<td>102</td>
</tr>
<tr>
<td>Soya</td>
<td>116</td>
<td>43</td>
</tr>
<tr>
<td>Frijol</td>
<td>164</td>
<td>135</td>
</tr>
<tr>
<td>Trigo</td>
<td>57</td>
<td>23</td>
</tr>
<tr>
<td>Cebada</td>
<td>54</td>
<td>9</td>
</tr>
<tr>
<td>Caña de azúcar</td>
<td>115</td>
<td>168</td>
</tr>
<tr>
<td>Plátano</td>
<td>345</td>
<td>379</td>
</tr>
<tr>
<td>Caña de panela</td>
<td>199</td>
<td>210</td>
</tr>
<tr>
<td>Aceite de palma</td>
<td>90</td>
<td>145</td>
</tr>
<tr>
<td>Frutas</td>
<td>71</td>
<td>129</td>
</tr>
<tr>
<td>Banano</td>
<td>32</td>
<td>42</td>
</tr>
<tr>
<td>Cacao</td>
<td>121</td>
<td>109</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Fuente: Cuadernos Tierra y Justicia, No. 1, 2002.

El ALCA niega a los campesinos colombianos, mediante imposiciones que acepta el gobierno, la producción de alimentos tradicionales, mientras otorga a los productores norteamericanos grandes subsidios en la producción de alimentos. El Área de Libre Comercio de las Américas impone con su política el empobrecimiento, la ruina y el hambre a los campesinos y a la población pobre del país.

GUERRA, PLAN COLOMBIA Y DESPLAZAMIENTO

Finalmente, un elemento no menos importante que los anteriores es la guerra actual que libra el Estado colombiano contra la insurgencia, guerra que se ha incrementado a partir de la aplicación del Plan Colombia, que es sólo
un plan intervencionista, que sirve a los intereses económicos norteamericanos, con la excusa de lucha antinarcóticos.

Esta agudización de la guerra no ha hecho otra cosa que aumentar las cifras de desplazamiento en las zonas y regiones donde el Plan Colombia se ejecuta; ningún otro efecto podrían causar las fumigaciones indiscriminadas con el Glifosato.

**HACIA UNA PROPUESTA DE REFORMA AGRARIA Y RETORNO**

Como están las condiciones de crisis humanitaria en nuestro país, vale la pena seguir insistiendo en alternativas distintas de la agudización de la guerra agenciada por el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, que de manera solapada, tras la declaratoria de la conmoción interior, las zonas de rehabilitación, y ahora más descaradamente con el proyecto de referendo, intenta sumergir al conjunto del pueblo colombiano en una guerra que cada vez adquiere más intensidad.

Así, tenómenos como el desplazamiento, y en general la crisis económica que vive el pueblo colombiano, necesitan propuestas como una reforma agraria integral, que devuelva a los campesinos la tierra productiva del país, es decir, una reforma agraria que afecte el latifundio extensivo y que, de igual manera, proporcione a los colombianos interesados en regresar al agro condiciones óptimas para la productividad, el desarrollo y la dignificación de la labor del trabajador del agro colombiano.

Así mismo, se requieren propuestas y políticas serias orientadas a diseñar de manera concertada propuestas de retorno para los colombianos que se encuentran hoy en condición de desplazamiento. Éstas políticas deben pasar por el reconocimiento de las personas que en la actualidad se encuentran en tal condición y, en el mismo sentido, prevenir futuras situaciones que puedan producir nuevos desplazamientos. Este retorno concertado debe garantizar condiciones económicas en el sentido de titulación colectiva e individual de tierras, declaratoria de la emergencia socioeconómica del campo, declaratoria de zonas de reserva campesina y territorios de paz, suspensión de los acuerdos del ALCA.

De igual modo, este retorno debe garantizar condiciones de bienestar en el ámbito social que permita a los retornados buenas condiciones para el desarrollo social y personal de sus entornos familiares, lo cual quiere decir ofrecer condiciones para una adecuada prestación de servicios, como la salud, la educación y la recuperación de la identidad cultural.
Aspectos no menos importantes para el diseño de una política de retorno y recuperación del agro colombiano son los que tienen que ver con la búsqueda de una solución política negociada al conflicto social y armado; que erradique las causas que originaron el mismo y que, al mismo tiempo, supere la impunidad presentada en los hechos hasta hoy realizados; esto implica el esclarecimiento de los hechos de violación a los derechos humanos, el castigo a los responsables y la reparación integral a las víctimas.

BIBLIOGRAFÍA