



PARA LOGRAR LA PAZ HAY QUE RECONOCER LA GUERRA*

los sofismas de la paz y el conflicto

Presentación:

Colombia afronta un conflicto armado interno que tiene profundas raíces sociales, económicas y políticas. En los últimos 20 años, el conflicto armado colombiano ha presentado altos niveles de degradación que afectan cada vez más a la población civil¹. Más de 70 mil personas asesinadas, desaparecidas o muertas en combate a causa de la violencia sociopolítica², más de tres millones de casos de desplazamiento forzado y miles de secuestros, además de otro tipo de graves crímenes y violaciones a los derechos humanos, hacen de la búsqueda inmediata de la paz y la reconciliación nacional un imperativo ético para toda la sociedad colombiana.

El evidente fracaso de los últimos intentos de negociación política y la inminencia del actual proceso entre el Gobierno colombiano y los grupos paramilitares, llaman a una reflexión urgente sobre las condiciones básicas que debe garantizar todo esfuerzo que pretenda lograr una salida negociada al

· Ponencia presentada por Jahel Quiroga Carrillo, Directora de la Corporación Reiniciar, en el panel “Guerra, Paz y Derechos Humanos” del Encuentro Internacional “Enlazando Alternativas II”, realizado en Viena (Austria) del 10 al 13 de mayo de 2006. La elaboración de esta ponencia contó con la valiosa participación de Adriana Leño, abogada de la Corporación Reiniciar.

¹ En promedio, durante este período de cada 4 personas que mueren en el conflicto, 3 son parte de la población civil o no tienen condición de combatientes.

² Aunque no existe un acuerdo total en los datos, las cifras aquí presentadas gozan de alta credibilidad y tienen como fuente los informes de Amnistía Internacional (en: www.es.amnesty.org). Otras estadísticas dan cuenta de la muerte en promedio de unas 9 mil personas al año por causas asociadas al conflicto (Informe Nacional de Desarrollo Humano, mayo 2003). Según la Comisión Colombiana de Juristas, “entre enero y junio de 2004, más de siete personas murieron o fueron desaparecidas fuera de combate por motivos sociopolíticos cada día en promedio, es decir, en la calle, en su casa, o en su lugar de trabajo. Además, cada día murieron en promedio más de seis personas en enfrentamientos entre grupos combatientes incluyendo civiles víctimas del fuego cruzado. En total, más de trece personas murieron en Colombia cada día a causa de la violencia sociopolítica” (en: *El deber de la Memoria*, informe sobre el año 2004, junio de 2005, www.coljuristas.org).

conflicto. En esa lógica las organizaciones de derechos humanos y de víctimas, así como muchos otros sectores de la opinión pública, hemos enfatizado en la necesidad de que en todo proceso de paz se respeten integralmente los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas y de la sociedad.

Mucho hemos bregado para que la exigencia de esos principios sea la columna vertebral en el proceso que se adelanta con los paramilitares. Lamentablemente nuestros esfuerzos en ese sentido han chocado con los oídos sordos de un Gobierno que ha demostrado un total desinterés por los derechos de las víctimas y que, por el contrario, parece oponerse a que en Colombia se conozcan los factores que permitieron la comisión de las atrocidades y la degradación del conflicto.

Es claro entonces que más allá de tal o cual disposición de la ley, el cauce de la paz está truncado por un problema de mayor entereza: la ausencia de voluntad política del Estado colombiano para resolver el conflicto por vías que prioricen la negociación sobre el enfrentamiento, y que observen íntegramente el derecho internacional humanitario y los derechos humanos. Es por esa razón que el actual proceso con los grupos paramilitares está lejos de constituir una alternativa legítima para superar la crisis humanitaria y cimentar sólidamente la convivencia pacífica en Colombia.

Esa ausencia de voluntad torna a la política de paz del actual Gobierno en una política fingida y mentirosa. Y ¿cómo podría ser de otra forma, si se funda en profundas falacias?. Una de ellas es la negación del conflicto armado, tesis de la cual deriva otra serie de falsos supuestos, tales como la ausencia de responsabilidad del Estado en la agudización del conflicto, y la necesaria alineación de los ciudadanos con el Estado para enfrentar al terrorismo. La fragilidad y los efectos perversos de esas tesis son el objeto de la presente reflexión.

En el primer apartado esbozo brevemente el discurso del Gobierno frente al conflicto, y puntualizo las razones por las cuales dicha posición es incoherente y contradictoria. En el segundo exploro las implicaciones políticas y jurídicas de sostener el discurso de la *amenaza terrorista* en reemplazo de la noción del *conflicto armado*. Finalmente, el tercer apartado corresponde a las conclusiones y propuestas. El eje que articula estos puntos es el convencimiento de que un requisito *sine qua non* para la construcción de una propuesta seria de paz, es la corrección política del diagnóstico y su congruencia con la realidad. Como

mostraré a continuación, este aspecto capital no ha sido observado por el Gobierno de Álvaro Uribe.

I. Un pésimo truco: desaparecer el conflicto en lugar de resolverlo

El actual Gobierno ha pregonado la tesis según la cual, en Colombia, en lugar de un conflicto armado existe una amenaza terrorista contra la democracia y la ciudadanía en general. Ya desde su posesión el presidente Uribe advertía que “cuando un Estado democrático es eficaz en sus garantías, así los logros sean progresivos, la violencia en su contra es terrorismo”³. Pocos días después declaró el estado de conmoción interior, dentro del cual se adoptaron medidas que concedían a la Fuerza Pública facultades extraordinarias a fin de combatir a los terroristas que se ‘mimetizan entre la población civil’⁴.

Pronto los altos funcionarios gubernamentales desecharon el término *conflicto*, para referirse a la violencia sociopolítica en el país como *violencia terrorista*⁵. Ese reemplazo terminológico tuvo su máxima expresión en junio del pasado año, cuando el Alto Comisionado para la Paz remitió, por intermedio del Director de la agencia colombiana de cooperación⁶, un memorando denominado “Lineamientos para el enfoque de los proyectos de cooperación internacional”. El documento dirigido al cuerpo diplomático establecía parámetros para los proyectos de cooperación internacional, al lado de un catálogo de prohibiciones para excluir del lenguaje las acepciones que denotaran la existencia del conflicto armado. El mismo memorando condenaba todo contacto con grupos armados ilegales y cualquier actividad humanitaria que implicara dicho contacto. No sólo se buscaba cambiar el rótulo sino, en general, variar el diagnóstico de la situación colombiana.

³ Retomemos el lazo unificador de la ley, la autoridad democrática, la libertad y la justicia social, Bogotá, 7 de agosto de 2002, www.presidencia.gov.co.

⁴ Decreto 2002 de 2002, *Por el cual se adoptan medidas para el control del orden público y se definen las zonas de rehabilitación y consolidación*, considerando 3º.

⁵ Además del presidente Uribe, fueron protagónicos en la defensa de esa tesis el Alto Comisionado para la Paz, y el asesor del Gobierno José Obdulio Gaviria. Para una exposición más profunda del planteamiento ver: Luis Carlos Restrepo, *¿Conflicto armado o amenaza terrorista?*, www.semana.com, abril 22 de 2005; y José Obdulio Gaviria, *Sofismas del terrorismo en Colombia*, Editorial Planeta, Bogotá, 2005.

⁶ La Agencia Colombiana de Cooperación Internacional - ACCI es el organismo adscrito a la Presidencia que coordina la cooperación técnica y financiera no reembolsable de carácter oficial. Su director actual es el señor Luis Alfonso Hoyos Aristizábal.

De esa primera tesis errada –negar el conflicto-, derivaron otro tanto más. Entre ellas se destaca la idea de que, frente a una *amenaza terrorista*, la ciudadanía debe alinearse para defender a la democracia al lado del Estado y las instituciones de seguridad. La política del Gobierno, plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario”, se orienta en esa pretensión de fusionar el estado y la sociedad:

“El Gobierno promoverá la cooperación voluntaria y patriótica de los ciudadanos, en cumplimiento de sus deberes constitucionales y en aplicación del principio de solidaridad que exige el moderno Estado social de Derecho, con el fin de que cada ciudadano contribuya a la prevención del terrorismo y la delincuencia, proporcionando información relacionada con las organizaciones armadas ilegales. El Gobierno organizará, igualmente, comités asesores de los Consejos Regionales de Seguridad, para asegurar el apoyo de la sociedad civil a la consecución de la seguridad. [...] Si 44 millones de colombianos acompañan al Estado y se sienten apoyados por él, fracasará el terrorismo” (subrayado fuera del texto)⁷.

Pero ¿qué pasa con aquél que se muestre renuente a esa fusión?. Bajo la lógica gubernamental de la *amenaza terrorista*, la cooperación con los fines del Estado en materia de seguridad no es una opción. Se impone como un deber y, en esa medida, la disidencia y la oposición política son vistas como favorecedoras del terrorismo y no como parte del derecho ciudadano a la participación en el ejercicio y control del poder político⁸.

Y al negar el conflicto, se niegan también las profundas causas que le dieron origen y que han permitido su permanencia y degeneración. A la luz de ese supuesto el Estado estaría desconociendo su responsabilidad, por acción y omisión, en las graves violaciones a los derechos humanos perpetradas en el marco del conflicto armado, así como su responsabilidad en la creación y consolidación de los grupos paramilitares⁹.

⁷ Ministerio de Defensa Nacional, *Política de Defensa y Seguridad Democrática*, junio de 2003, punto E, pág. 60 – 61, en: www.mindefensa.gov.co.

⁸ Resultan en este sentido muy ilustrativas las descalificaciones que a menudo lanza el Presidente Uribe en contra de organizaciones sociales, líderes políticos y sindicales y organizaciones de derechos humanos. Sobre estas últimas, no sobra recordar la alocución presidencial del 8 de septiembre de 2004, en la cual el Presidente señaló que a estas organizaciones “les da miedo confesar sus aspiraciones políticas y entonces tienen que esconderse detrás de la bandera de los derechos humanos”, y las acusó de “tratar de devolverle en Colombia al terrorismo el espacio que la Fuerza Pública y que la ciudadanía le ha quitado” Todas las citas de esta referencia fueron tomadas de: Álvaro Uribe Vélez, *Palabras del Presidente Uribe en posesión de nuevo comandante de la FAC*, 8 de septiembre de 2004, en: www.presidencia.gov.co.

⁹ Con el mismo propósito el actual Gobierno se ha negado a reconocer las diferencias entre grupos paramilitares y grupos insurgentes, homologándolos bajo la calificación de *terroristas*. Si bien es cierto que entre éstos no pueden establecerse distinciones en cuanto a la obligación de respetar íntegramente el

Esa pretensión de hacer difusa la responsabilidad estatal en el conflicto se une a otras ventajas políticas que busca el actual Gobierno al asumir el discurso del *antiterrorismo*. No obstante, en ese intento ha incurrido en profundas contradicciones que atraviesan su política de paz y seguridad, al tiempo que ha presentado un diagnóstico de la situación colombiana manifiestamente equívoco.

Es un discurso contradictorio: Paradójicamente, al lado de las sucesivas declaraciones que desconocen el conflicto armado interno, el Gobierno insiste en el fortalecimiento de las Fuerzas Militares y del sector de seguridad en general, a nivel de recursos, personal y capacitación. Desde que Álvaro Uribe asumió la Presidencia, los gastos en seguridad y defensa se han incrementado en más de un 50%¹⁰, llegando a los 10,2 billones de pesos en el 2006 según lo estima en Ministerio de Hacienda:

“Para este año 2006, los soldados, los policías y el personal civil de ambos cuerpos, así como los hombres del DAS, costarán a los colombianos 5,6 billones de pesos. [...] Estos recursos representan el 57 por ciento del total de los gastos de personal del presupuesto de la Nación, rubro al que en total se le asignaron 9,9 billones de pesos. [...] Pero los gastos del sector son aún mayores. Si se contabilizan los gastos generales, de inversión y los mismos de personal, este año los recursos para la seguridad en general, según los datos del Ministerio de Hacienda, llegan a los 10,2 billones de pesos”¹¹.

La mayor parte del presupuesto para seguridad y defensa está destinado a las Fuerzas Militares, cuestión que se refleja en un considerable incremento de su personal: mientras que en la nómina del 2002 existían 158 mil miembros, para el

derecho internacional humanitario, su relación con el Estado es completamente inversa. Mientras los grupos insurgentes se plantean en la lógica de derrocar al Estado o transformarlo profundamente, los paramilitares han sido promocionados por el Estado como mecanismo para defender la institucionalidad por vías ilegítimas. Varios organismos internacionales, y en especial la Corte Interamericana de Derechos Humanos en las recientes condenas al Estado colombiano, se han pronunciado sobre la responsabilidad estatal en la creación y consolidación de tales grupos, así como sobre los vínculos entre paramilitares y miembros de la Fuerza Pública.

¹⁰ El Gobierno de Uribe sigue la tendencia de aumento en el gasto militar registrada en los últimos 15 años, culminando su período con el gasto militar más alto de la historia de Colombia en relación con el PIB: Mientras que al iniciar la década de los 90' el gasto en seguridad y defensa correspondía al 2,2% del PIB, para el 2006 alcanza el 5% del PIB. Ministerio de Defensa Nacional, *Logros y retos de la política de defensa y seguridad democrática*, marzo de 2006, págs. 71 y 79, en: www.mindefensa.gov.co. Ya en septiembre de 2004, el Embajador William B. Wood calculaba un incremento del 46% en los gastos de defensa durante el Gobierno Uribe. Al respecto ver: William B. Wood, *Apoyo de Estados Unidos a la estrategia nacional para la defensa y la seguridad democrática de Colombia*, Universidad de Georgetown, Washington, 20 de septiembre de 2004, en: <http://bogota.usembassy.gov>.

¹¹ Revista *Portafolio*, *La nómina de Defensa y Policía se llevan el 57 por ciento del total de gastos de personal de la Nación*, marzo 31 de 2006, en: www.portafolio.com.

2006 se estima que superen los 260 mil. En contraste, el personal de la policía sólo ha sido incrementado en 30 mil hombres, frente a los más de 100 mil que se han incorporado al Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada. La mayor destinación presupuestal también ha significado, según datos presentados por el Ministerio de Defensa, una considerable adquisición de equipos¹², y la creación de nuevas unidades militares entre el 2002 y finales de 2005: Una División, 4 Brigadas, 8 Brigadas Móviles, 6 Batallones de Alta Montaña, 13 Fuerzas Especiales Antiterroristas Urbanas, 598 pelotones *Soldado de mi Pueblo*, y 7 compañías *Meteoro*¹³.

Fruto de ese fortalecimiento, el actual Gobierno ha emprendido numerosos operativos dirigidos a recuperar el control territorial de algunas zonas, especialmente en el marco del llamado Plan Patriota, “el mayor esfuerzo contrainsurgente” de la historia colombiana¹⁴. En esos términos, si la idílica idea de que en Colombia no existe conflicto armado fuera cierta, ¿por qué habría interés alguno en mantener operaciones de guerra que implican monumentales costos económicos y sociales?.

Como bien lo plantea el profesor Rodrigo Uprimny, “para enfrentar amenazas terroristas, se debe privilegiar el componente policial y no la acción militar, pues se trata de desarticular bandas que no logran control territorial y por ello operan en el secreto. En cambio, el Ejército, la Armada o la Fuerza Aérea despliegan su fuerza de combate para preservar la integridad territorial en operaciones típicas de la guerra. En esas condiciones, [...] ¿No es un poco esquizofrénico que el Gobierno se preocupe tanto por el éxito de las operaciones de guerra en un país que supuestamente no enfrenta guerra alguna?”¹⁵.

¹² 25 nuevos aviones *super tucano*, 12 helicópteros de instrucción *bell 206 ranger*, 8 helicópteros *Black Hawk*, 1 Plataforma de Inteligencia, y construcción 5 buques de apoyo tipo nodriza. Ministerio de Defensa Nacional, *Logros y retos de la política de defensa y seguridad democrática*, marzo de 2006, pág. 66, en: www.mindefensa.gov.co.

¹³ Ministerio de Defensa Nacional, “*Logros y retos de la política de defensa y seguridad democrática*”, marzo de 2006, pág. 65, en: www.mindefensa.gov.co

¹⁴ “El Plan Patriota es el mayor esfuerzo contrainsurgente emprendido por Gobierno alguno en la historia de la longeva guerra colombiana, y se distingue de campañas anteriores por su duración [...] y porque no se dan al público muchos detalles sobre el mismo. [Dicho Plan] concentra a 18.000 efectivos apoyados por las fuerzas aérea y naval, y su centro de operaciones es la base de Tres Esquinas, en el Meta, fuertemente restringida para la prensa, con alta tecnología de inteligencia y personal militar estadounidenses”. Constanza Vieira, *El sur del país va a explotar*, Inter Press Service News Agency, agosto 1 de 2005, en: www.ipsnoticias.net.

¹⁵ Rodrigo Uprimny Yepes, *¿Existe o no conflicto armado?*, en: “Más allá del Embrujo. Tercer año de Gobierno de Álvaro Uribe Vélez”, Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y

Pero además de esa crasa contradicción, a nivel internacional también resulta incoherente decir que no hay conflicto, pero sí salir a buscar fondos de la cooperación para un proceso de paz y para una serie de medidas a implementarse en un eventual “post conflicto”. Igual de insólito es promocionar la aprobación de un marco jurídico destinado a regular la situación de los desmovilizados que se sumen a dicho proceso, a fin de propiciar la salida negociada de una guerra que no existe¹⁶.

Esa contradicción se reflejó durante los debates para la aprobación en el Congreso de la mal llamada ley de “justicia y paz”, cuando el Gobierno propuso que se eliminara del texto de la ley cualquier alusión al conflicto armado. La consecuencia jurídica de esa exclusión era tan obvia como perversa: al no especificar que sólo serían de competencia de esa ley aquellos delitos perpetrados en el marco del conflicto armado, su aplicación habría quedado abierta a los delitos cometidos por cualquier grupo ilegal, incluso una pandilla de barrio. A fin de sanear el riesgo que tenía esa exclusión, se propuso definir las características de los grupos que podrían beneficiarse del nuevo instrumento, mediante una remisión a la ley 782 de 2002. Lo curioso es que dicha ley reproduce en su integridad la definición del Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra¹⁷, sobre la aplicación del derecho internacional humanitario (DIH) al conflicto armado interno.

Por último, no sobra resaltar la contradicción del Gobierno al promover y obtener del Congreso una modificación al Código Penal, con la pretensión de calificar al paramilitarismo como delito político, al tiempo que defiende la idea según la cual en una democracia no hay lugar para ese tipo de delito. Conforme a esa tesis, la ‘democracia colombiana’ proporciona las vías para ejercer la oposición política sin el uso de la violencia, de tal forma que sólo será *terrorismo* el levantamiento en armas contra el Estado. Coincidentalmente, la propuesta del Gobierno para eliminar el delito político del ordenamiento

Desarrollo, 2005, pág. 136.

¹⁶ Sobre la perplejidad que suscita tal contradicción, el profesor Uprimny plantea: “Si no existe un conflicto armado, sino una amenaza terrorista ¿por qué todos estos esfuerzos por alcanzar la paz? Y en especial ¿por qué negociar con esas organizaciones terroristas? ¿No es acaso lo lógico someter por la fuerza al terrorismo y no negociar con él? En esas condiciones, si el Gobierno asume que no existe conflicto, armado sino una amenaza terrorista, todo indica que no debería apoyar un proyecto que habla de procesos de paz con grupos ilegales; el Gobierno debería, a lo sumo, plantear una estrategia de sometimiento a la justicia, pero no una negociación de paz”. Ídem, nota 5.

¹⁷ Protocolo Adicional de 1977 a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional.

colombiano, fue pospuesta mientras los paramilitares reciben los beneficios de ser llamados sediciosos –y por consiguiente *delincuentes políticos* -¹⁸.

Es un discurso incorrecto: La tesis del Gobierno resulta, por todos los costados, completamente refutable. No sólo por las profundas contradicciones del discurso y sus múltiples inconsistencias sino, además, porque pretende desconocer las definiciones autorizadas que caracterizan las guerras. En efecto, el derecho internacional humanitario proporciona una definición de *conflicto armado interno* de cuya interpretación se deduce, sin lugar a dudas, su correspondencia con la situación colombiana. Veamos:

El artículo 3º común a los convenios de Ginebra de 1949 menciona y regula los conflictos armados que no tengan índole internacional, aunque no los define. Por su parte, el artículo 1.1 del Protocolo II precisa la vaguedad del artículo 3º común y aporta los criterios de acción militar que bastan para definir los conflictos armados no internacionales. Dicho artículo dispone que el Protocolo II se aplica a todos los conflictos armados que se desarrollen en el territorio de un Estado entre sus fuerzas armadas y fuerzas armadas disidentes, o grupos armados organizados, que ejerzan sobre una parte de su territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas. Esa caracterización se distingue de las alteraciones y tensiones internas, tales como disturbios, actos aislados y esporádicos de violencia y otros actos de carácter similar, en razón de su diferente intensidad y permanencia en el tiempo.

En síntesis, para hablar de un conflicto armado no internacional a la luz del DIH, deben presentarse los siguientes elementos: *a.* que exista un enfrentamiento entre el Estado y actores armados disidentes; *b.* que éstos últimos tengan un mando responsable y control territorial que les permita realizar acciones militares sostenidas; y *c.* que se trate un conflicto de cierta intensidad. No se requiere un análisis muy profundo para concluir la presencia de esos elementos en el conflicto colombiano.

¹⁸ El artículo 71 de la ley de “justicia y paz” modifica la descripción del delito de sedición contenida en el Código Penal, para incluir en ella la pertenencia o conformación de grupos de autodefensa, o sea, grupos paramilitares. En virtud de esa modificación el paramilitarismo adquirió el estatus jurídico de delito político y es, por tanto, indultable y amnistiable. El artículo comentado dispone: “Sedición. Adiciónese al artículo 468 del Código Penal un inciso del siguiente tenor: También incurrirá en el delito de sedición quienes conformen o hagan parte de grupos guerrilleros o de autodefensa cuyo accionar interfiera con el normal funcionamiento del orden constitucional y legal. En este caso, la pena será la misma prevista para el delito de rebelión [...]” (subrayado fuera del texto original).

En ese sentido lo corroboró el señor Yves Giovannoni, Jefe de Operaciones para América Latina y el Caribe del Comité Internacional de la Cruz Roja, cuando frente a una solicitud de recalificación de la situación colombiana respondió: “A la luz del DIH, la situación existente en Colombia presenta todos los elementos constituyentes de un conflicto armado no internacional. [...] La eventual existencia de actos de terrorismo –prohibidos por el DIH– no modifica la calificación jurídica del conflicto”¹⁹.

La necesidad de precisar esas distinciones también ha sido puesta de presente por la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la cuestión del terrorismo y los derechos humanos:

“Una razón evidente para distinguir claramente el conflicto armado del terrorismo es por que el derecho de los conflictos armados (y el derecho humanitario) entra automáticamente en vigor cuando hay un conflicto armado. En este cuerpo el derecho tiene definiciones establecidas desde hace mucho tiempo, como obligaciones manifiestas en lo que respecta a todos los aspectos del comportamiento militar que conlleva operaciones militares y armamento (el derecho de La Haya) y la protección de las víctimas de conflicto armado (las normas de Ginebra). Según el derecho de los conflictos armados, los actos de guerra no son imputables ni como actos criminales ni como actos terroristas. Lo que es más importante, existen claras obligaciones en lo que respecta a su aplicación, de las cuales el respecto del derecho humanitario en todas las circunstancias no es la menor. Por tanto, es necesario distinguir la guerra del terrorismo y los actos de guerra de los actos de terrorismo”²⁰.

Si bien es cierto que subsisten importantes discusiones sobre la naturaleza del conflicto en Colombia -entre posturas que van de calificarlo como “conflicto social armado” hasta “guerra civil”, etc.-, su existencia es irrefutable. Siendo así, ¿cuál es el interés del Gobierno en negarlo?

II. No es simple mitomanía: la distorsión del diagnóstico tiene profundos efectos

Más allá de una discusión semántica, las diferencias de diagnóstico sobre la situación colombiana tienen serias repercusiones políticas y jurídicas. Insistir

¹⁹ Yves Giovannoni, *Respetar y hacer respetar el DIH, Colombia – Informe 2004*, Ginebra, 2004, En: www.icrc.org.

²⁰ Comisión de Derechos Humanos, Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, Informe sobre la marcha de los trabajos preparado por la Sra. Kalliopi K. Koufa, Relatora Especial para el tema Terrorismo y derechos humanos, 53^o período de sesiones, Doc. E/CN.4/Sub.2/2001/31, 27 de junio de 2001, párr. 72.

en negar el conflicto busca, por un lado, quitar todo reconocimiento político a las guerrillas. Pero además, al suplantarlo por una “amenaza terrorista” se pretende restringir la aplicación del DIH y de sus principios básicos, así como justificar la adopción de medidas que limitan seriamente el ejercicio de los derechos fundamentales. Ha sido precisamente al amparo de ese diagnóstico falseado que el actual Gobierno ha propuesto medidas normativas que establecen restricciones a los derechos de de los ciudadanos y conceden atribuciones excepcionales a la Fuerza Pública, así como ha puesto en práctica programas que desconocen el principio de distinción entre civiles y combatientes.

Los riesgos de que el Estado incurra en abusos y en un uso perverso de la calificación de *terrorista* han sido advertidos por diversos tratadistas e, incluso, por organismos internacionales autorizados en la materia. Por ejemplo, la Comisión Internacional de Juristas ha planteado en ese sentido:

“Si bien ciertos países se ven confrontados a reales amenazas terroristas, frecuentemente las medidas adoptadas vulneran los derechos humanos y socavan principios del derecho internacional. En otros casos, aun cuando no exista una verdadera amenaza, la lucha antiterrorista es invocada para adoptar medidas con el propósito de restringir las libertades públicas y reprimir a la oposición política y social” (subrayado fuera del texto original)²¹.

En igual sentido expresó su preocupación la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en su informe sobre la situación colombiana durante el 2004, al referirse a la insistencia gubernamental en negar el conflicto:

“Hubo reiteradas declaraciones de altos funcionarios del Gobierno que desconocieron la existencia de un conflicto armado interno y afirmaron la existencia exclusiva de una amenaza terrorista contra la sociedad colombiana. Esta nueva caracterización de la problemática existente desde hace varias décadas en el país puede prestarse a confusiones y problemas en varios campos, desde los datos estadísticos hasta las políticas públicas, incluyendo la aplicación con rigor del derecho internacional humanitario” (subrayado fuera del texto original)²².

²¹ Comisión Internacional de Juristas, *Terrorismo y Derechos Humanos*, Editor: Federico Andreu - Guzmán, Ginebra, 2002, pág 95.

²² Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Informe de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, E/CN.4/2005/010, 28 de febrero de 2005, párr. 13.

Afortunadamente, la mera decisión del actual Gobierno de calificar a los distintos grupos alzados en armas como terroristas, no cambia la realidad objetiva de la existencia de un conflicto armado en el país, y la consecuente aplicación del catálogo de normas que le impone el DIH a todos los actores en conflicto. No obstante, las confusiones que se prestan pueden sustentar la puesta en práctica de medidas que limitan de manera preocupante los derechos de la población. Y más que meras suposiciones, la política de seguridad del actual Gobierno ha puesto en evidencia la inmediatez de esos riesgos.

Medidas “antiterroristas” que restringen derechos y libertades: Por un lado, hemos presenciado la utilización del vocablo *terrorista* para justificar medidas como el estado de conmoción interior decretado a inicios del período presidencial y vigente hasta abril de 2003²³, y la reforma constitucional conocida como “estatuto antiterrorista”²⁴. En ambos casos, la columna vertebral de las propuestas normativas era la atribución de facultades judiciales a las Fuerzas Militares en relación con los civiles y la limitación de derechos como la libertad de circulación, la intimidad y el debido proceso, entre otros. Concretamente, las medidas les permitían a los militares interceptar y registrar correspondencia y demás formas de comunicación privada, detener personas y realizar allanamientos y registros domiciliarios sin orden judicial, así como practicar pruebas y realizar interrogatorios de personas “sospechosas”.

La puesta en marcha de algunas de esas medidas durante el estado de conmoción interior demostró que, en lugar de garantizar la estabilidad institucional y proteger a la población civil, la Fuerza Pública se valió de sus

²³ Tan sólo cuatro días después de su posesión, el presidente Uribe decretó el estado de conmoción interior en todo el territorio nacional, bajo el argumento urgente de recuperar el orden público. En ese marco expidió el decreto 2002 de 2002 que autorizó a la Fuerza Pública para capturar personas sospechosas y realizar allanamientos y registros domiciliarios sin que mediara orden judicial previa. El mismo decreto limitó el derecho de circulación y residencia, y facultó a la Fuerza Pública para recoger y verificar información sobre las personas que residieran o transitaran por las llamadas “zonas de rehabilitación y consolidación”. Como resultado de la aplicación de tales medidas la situación de violencia sociopolítica no registró ninguna mejoría y, por el contrario, se incrementaron las agresiones contra la población civil.

²⁴ Se trata del acto legislativo 02 de 2003, conocido como “Estatuto antiterrorista”. Dicha reforma y su reglamentación, fueron propuestas por el Gobierno y aprobadas por el Congreso aún en contra de las recomendaciones de la comunidad internacional que solicitó insistentemente el archivo de la iniciativa (Ver, por ejemplo, las observaciones de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, enviadas a los congresistas el 13 de mayo de 2003. En: www.hchr.org.co). La Corte Constitucional declaró inexecutable la reforma por vicios de trámite en su aprobación, sin pronunciarse sobre su fondo. Días después de esta declaratoria, el Gobierno afirmó que volvería a presentar la iniciativa.

nuevas atribuciones para someter a permanentes y reiteradas vulneraciones de los derechos a la libertad y a la intimidad de los ciudadanos²⁵. Adicionalmente, se pudo constatar que los abusos y desbordamientos de la Fuerza Pública se dirigieron en especial a defensores y defensoras de los derechos humanos, líderes sindicales y sociales, y opositores políticos.

Pese a la declaratoria de inconstitucionalidad de las disposiciones que permitían la intromisión de los militares en labores judiciales, el Gobierno continúa fomentando la utilización de la noción de *terrorismo* para auspiciar prácticas contrarias a los derechos humanos, especialmente en materia de restricciones a la libertad y al debido proceso. Es así como la política de “seguridad democrática” ha ocasionado la vulneración masiva y permanente de tales derechos mediante una práctica sistemática de detenciones arbitrarias, montajes judiciales y otras violaciones al debido proceso. El reciente informe del Observatorio de Derechos Humanos (Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos) da cuenta de un incremento colosal en la práctica de detenciones arbitrarias desde la posesión del actual Gobierno:

“El aumento desmedido de las detenciones arbitrarias coincide con el inicio del Gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez [...]. Durante el período comprendido entre el 7 de agosto de 2002 y el 6 de agosto de 2004, por lo menos 6.332 personas fueron detenidas arbitrariamente en Colombia, mientras que durante los seis años precedentes (período comprendido entre julio de 1996 y junio de 2002) lo fueron alrededor de 2.869 personas. Esas cifras permiten afirmar, fundamentadamente, que existe una relación directa entre la implementación de la política de ‘seguridad democrática’ y el aumento de la violaciones al derecho a la libertad personal mediante detenciones arbitrarias”²⁶

Muchas de esas detenciones tienen como sustento montajes judiciales o se soportan exclusivamente en informes de inteligencia de los organismos de seguridad del Estado. En ambos casos han sido utilizadas las declaraciones de

²⁵ Los informes de la Procuraduría General de la República sobre las llamadas “zonas de rehabilitación y consolidación” en Arauca, Sucre y Bolívar constatan serias violaciones cometidas por parte de la fuerza pública al actuar como “policía judicial”. Al respecto dijo la Procuraduría: “[...] a pesar de tener propósitos importantes conforme a una política de seguridad, resulta demasiado oneroso constitucionalmente, pues son muchas las personas que resultan innecesariamente afectadas y muchos de sus principales derechos conculcados: libertad, dignidad, buen nombre, sin que haya reparación alguna [...] (Procuraduría General de la Nación, *La Zona de Rehabilitación y Consolidación en Sucre - Bolívar*”, Informe Especial, 2003; ver también: Procuraduría General de la Nación, *La Zona de Rehabilitación y Consolidación en Arauca*”, Informe Especial, 2003).

²⁶ Observatorio de Derechos Humanos de la Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos, *Libertad: Rehén de la “seguridad democrática”*, Bogotá, 2006, pág. 75.

“informantes” como el único criterio para la detención y judicialización de personas de la población civil, especialmente líderes políticos y sociales.

Medidas “antiterroristas” que involucran a la población civil en el conflicto:

Otro paquete de medidas implementadas en el marco de la llamada “seguridad democrática” tiene que ver con aquellas que desconocen el *principio de distinción* del derecho internacional humanitario. Este principio es el elemento medular que sustenta la inmunidad de la población civil en los conflictos armados, en virtud del cual quienes no participan directamente en las hostilidades no pueden ser blanco de ataque o agresiones, y deben gozar especial protección frente a los mismos.

Al amparo de una imaginaria amenaza terrorista, el Gobierno ha justificado la vinculación de civiles al conflicto mediante figuras como la red de informantes (cooperantes) y el programa de soldados campesinos, al lado de los intentos legislativos por ampliar a las mujeres la obligación de prestar el servicio militar. Estos programas se corresponden con una constante y creciente campaña gubernamental dirigida a polarizar la sociedad entre amigos y enemigos de la Patria, alimentando una peligrosa lógica de unanimismo mediante la cual tanto los críticos de acciones puntuales del Gobierno como la oposición política son calificados como favorecedores del terrorismo. En virtud de esa óptica, las medidas presentadas por el Gobierno como *antiterroristas*, han sido más bien medidas *antioposición*, pues su puesta en práctica ha sido utilizada como estrategia de persecución política.

La realidad colombiana presenta un panorama crítico en materia de las salvaguardias para el desarrollo y la defensa de un proyecto político alternativo. Nuestra historia está plagada de tristes experiencias en las que el crimen y la persecución han sido utilizados desde el mismo Estado como herramienta de la lucha política. Un caso alarmante y representativo es el genocidio de la Unión Patriótica (UP), movimiento político de oposición que sufrió el aniquilamiento físico de más tres mil de sus integrantes²⁷ y con ello, la dilución de su fuerza política²⁸ además de otras violaciones y amenazas. Las organizaciones y personas que confluyeron en la UP fueron perseguidas, señaladas y pagaron una alta cuota de sacrificio luego de constituirse como una alternativa real de

²⁷ Base de datos para el caso de la Unión Patriótica ante la CIDH, Corporación Reiniciar. Información en proceso de consolidación.

²⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe de Admisibilidad del Caso 11.227 (Unión Patriótica)*, párrafo 25.

poder, que pretendió ampliar y fortalecer el espacio de la oposición política en Colombia²⁹. Pese a las supuestas bondades de la democracia colombiana, el caso de la UP continúa en la absoluta impunidad y sus miembros siguen siendo víctimas del asesinato y los hostigamientos³⁰.

Pero si bien la persecución a los movimientos y partidos políticos de oposición no es una estrategia surgida en el actual Gobierno, lo cierto es que tal situación se ha exacerbado y adquiere nuevas dimensiones en el marco de la llamada “seguridad democrática” de Álvaro Uribe Vélez. En parte, por la utilización de tesis mentirosas que niegan el conflicto y asimilan a los opositores políticos con los terroristas.

III. Consideraciones finales y propuestas

Uno de los argumentos centrales que plantea el Gobierno para pretender eliminar el conflicto armado del lenguaje nacional es que ‘el país cuenta con una democracia, y por lo tanto la opción de las armas no es legítima’. Sin entrar en discusiones sobre la precisión de esa afirmación, basta aclarar que la definición de un conflicto armado interno a la luz del DIH no incluye calificativos de ningún tipo hacia el sistema político del país que lo sufre, así como no modifica la calificación jurídica ni proporciona legitimidad a quienes lo combaten. Nadie pide a un conflicto armado que quienes en él participan estén alimentados por los más puros ideales y que sus intereses sean netamente políticos. La degradación del conflicto y su vinculación con el narcotráfico no lo hacen menos real. Aún si los grupos armados hubiesen perdido por completo sus motivaciones políticas –afirmación común pero discutible- el conflicto armado no dejaría de serlo.

²⁹ Como concluye el Informe del Defensor del Pueblo sobre el caso de la Unión Patriótica, “[e]xiste una relación directa entre el surgimiento, la actividad y el apoyo electoral de la Unión Patriótica y el homicidio de sus militantes y dirigentes en regiones donde la presencia de ese partido fue interpretada como un riesgo al mantenimiento de los privilegios de ciertos grupos” (Defensoría del Pueblo, *Estudio de casos de homicidio de miembros de la Unión Patriótica y Esperanza Paz y Libertad*, Informe del Defensor del Pueblo para el Gobierno, el Congreso y el Procurador General de la Nación, Bogotá, octubre de 1992, p.216).

³⁰ En lo que va corrido del Gobierno de Álvaro Uribe Vélez, se han registrado 136 casos de ejecuciones extrajudiciales, 38 desapariciones forzadas y 28 intentos de homicidio cometidos contra los sobrevivientes de la Unión Patriótica. Fuente: Base de datos para el caso de la Unión Patriótica ante la CIDH, Corporación Reiniciar. Información en proceso de consolidación.

La pregunta que surge entonces, es la siguiente: ¿existen posibilidades de negociar la paz sin el reconocimiento del conflicto?. Y más específicamente ¿están las guerrillas dispuestas a una salida negociada sin el más mínimo reconocimiento de sus pretensiones de reforma social?. La negativa del Gobierno es así, un mal augurio para la paz.

Queda en manos de las organizaciones sociales, de derechos humanos, e iniciativas de paz, y de la comunidad internacional, continuar enarbolando la bandera de la salida negociada. Esto implica al mismo tiempo tomar acciones concretas para evitar la profundización del conflicto y la consolidación de la impunidad. Por las anteriores razones, muy respetuosamente formulamos a la Unión Europea, y a la cooperación internacional en general, las siguientes propuestas:

- Orientar sus esfuerzos de cooperación hacia las iniciativas que se dirijan genuinamente a la superación del conflicto armado interno o que propugnen por su humanización. Específicamente, invitamos a apoyar la exigencia de acuerdos humanitarios para la liberación de personas detenidas y secuestradas, así como otras iniciativas para la salida negociada al conflicto.
- Instar al Gobierno colombiano para que en sus políticas y discursos haga un uso estricto y riguroso de los conceptos del derecho internacional humanitario, y para que cese el uso indiscriminado y peligroso del vocablo *terrorismo*. En el mismo sentido, la Unión Europea podría condicionar su ayuda económica a la supresión de programas que desconocen el principio de distinción (como red de informantes y soldados campesinos), así como de las medidas que utilizan la noción de *guerra contra el terrorismo* para perseguir y estigmatizar a la población civil.
- Realizar una misión de observación y verificación (o apoyar las existentes) de las próximas elecciones, a fin de garantizar la participación de la oposición política y el ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía en general. Especialmente, debe verificarse que la “lucha antiterrorista” y las medidas enunciadas en este documento, no sean utilizadas como excusas para neutralizar a los opositores, o excluirlos de la contienda electoral.

- Condicionar su apoyo al actual proceso de negociación con los grupos paramilitares, al requisito de un desmonte efectivo de la estructura criminal y sus redes de acción, así como al pleno respeto de los derechos humanos y las expectativas de las víctimas.
- Continuar respaldando las iniciativas que aboguen por el esclarecimiento de los graves crímenes cometidos en el marco del conflicto armado en Colombia, y cooperar estrechamente con las organizaciones que trabajan a favor de las víctimas de violaciones a los derechos humanos, con el ánimo de fortalecer su capacidad de denuncia, documentación, y representación en procesos de esclarecimiento judicial.

Especialmente, debe avanzarse en el esclarecimiento de la responsabilidad estatal por los crímenes perpetrados con ocasión del conflicto, y por haber permitido y fomentado prácticas de guerra sucia. El impulso de esta tarea adquiere particular importancia, si se tiene en cuenta que en el actual proceso entre el Gobierno y los grupos paramilitares se ha evadido la cuestión de la responsabilidad estatal en la creación y consolidación de dichos grupos, así como la aquiescencia y colaboración con su accionar.

Además, porque la ley de “justicia y paz” no permite precisar la responsabilidad del Estado cuando la comisión de los crímenes haya contado con la colaboración estatal o cuando se hayan omitido las medidas necesarias para prevenir, investigar y sancionar las violaciones³¹. La labor de documentación que realizamos muchas de las organizaciones que representamos a las víctimas del Estado, debe ser fortalecida e impulsada para acudir a mecanismos que permitan establecer la responsabilidad estatal, ya sea en el país o a nivel internacional.

Para finalizar es pertinente recalcar que la Corporación Reiniciar -al lado de otras organizaciones de derechos humanos, iniciativas de paz, y organizaciones sociales- comparte el criterio según el cual la negociación de paz es la vía más segura y definitiva para superar el conflicto armado en Colombia. Para que un proceso de ese tipo tenga éxito, debe enmarcarse en el respeto pleno a los derechos humanos y al DIH, y en especial, debe tener como referente la satisfacción de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la

³¹ Para una exposición más detallada de esta tesis, ver: Corporación Reiniciar, *La ley de “justicia y paz” no es un instrumento para esclarecer el genocidio contra la Unión Patriótica*, Bogotá, enero de 2006, en: www.reiniciar.org

reparación. Pero ante todo, debe partir de un compromiso serio para superar el conflicto y las causas que le dieron origen.

Lamentablemente el actual proceso entre el Gobierno y los grupos paramilitares no goza de ese compromiso; y en consecuencia, se ha dirigido a crear nuevos beneficios para los responsables de crímenes atroces, en detrimento de los derechos de las víctimas. Por esa razón insistimos en manifestar nuestro desacuerdo con la forma en que se adelantado la negociación, y convocamos a la comunidad internacional para que contribuya a corregir dicho proceso, que hasta el momento sólo avizora la consolidación de la impunidad y la profundización de la guerra.

Corporación Reiniciar, mayo de 2006.