INDICE

INTRODUCCIÓN **1**

I. EL CONFLICTO ARMADO: CONTEXTO HISTÓRICO-POLÍTICO **3**

Algunos antecedentes importantes: el Frente Nacional y el surgimiento de las guerrillas *3*
Doctrina de Seguridad Nacional, contrainsurgencia y orden público *4*
El narcotráfico y su impacto en el conflicto armado *8*
El Plan Colombia *10*

II. LA POLÍTICA DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA O LA DEMOCRATIZACIÓN DE LA GUERRA **14**

ANTECEDENTES DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA 14
CONFLICTO ARMADO Y "GUERRA CONTRA EL TERRORISMO" 16
La retórica gubernamental *16*
El derecho internacional humanitario *18*
La realidad colombiana: conflicto armado y crisis humanitaria *21*
Un conflicto armado reconocido internacionalmente *26*
MILITARIZACIÓN DE LA SOCIEDAD 27
La red de informantes y cooperantes *28*
El programa de "soldados campesinos" *30*
El programa "soldado por un día" *32*
El Proyecto de ley de reforma del servicio militar obligatorio *34*
El Proyecto de ley de armas y municiones *34*
HACIA UN ESTADO DE EXCEPCIÓN PERMANENTE 36
La declaratoria del estado de conmoción interior y el Decreto 2002/02 ..... *37*
El Acto Legislativo N°2 de 2003 y el Proyecto de ley antiterrorista *40*
SOCAVANDO LAS BASES DEL ESTADO DE DERECHO Y EL PODER JUDICIAL 42
Las propuestas de reforma constitucional *42*
Militarizando la función judicial *45*
POLÍTICA DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA Y DERECHOS HUMANOS 46
La situación de derechos humanos: mejoría o crisis? *46*
La situación de los defensores de derechos humanos y funcionarios judiciales *51*
Arauca: Laboratorio de la política de seguridad democrática *53*

III. LA DESMOVILIZACIÓN DE LAS AUC O LA CONSOLIDACIÓN DEL PARAMILITARISMO **55**

MARCO HISTÓRICO-JURÍDICO DEL PARAMILITARISMO 55
ANTECEDENTES DE NEGOCIACIONES CON GRUPOS PARAMILITARES 60
PROCESO ACTUAL DE DESMOVILIZACIÓN 61
MARCO JURÍDICO 63
El Decreto 128 de 2003 o la impunidad para la tropa paramilitar *64*
La Ley de Justicia y Paz o la impunidad para los jefes paramilitares *67*
OBLIGACIONES INTERNACIONALES DE COLOMBIA 72

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES **77**

INTRODUCCIÓN

Durante las cuatro últimas décadas, Colombia ha sido el escenario de graves y persistentes violaciones de derechos humanos y de derecho humanitario. Dichas violaciones han sido cometidas por miembros de las fuerzas armadas y de seguridad, así como por paramilitares y grupos armados de oposición. El Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha calificado tales violaciones como crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra.

Desde la llegada al poder de Álvaro Uribe Vélez, el Gobierno colombiano ha diseñado, en nombre de la lucha antiterrorista, una nueva política de seguridad conocida como política de seguridad democrática. Para implementarla, el Gobierno ha adoptado o anunciado diversas medidas, entre las que se encuentran numerosas reformas constitucionales y legales.

El propósito de este informe es, por una parte, analizar estas medidas y su impacto sobre el estado de derecho, la independencia de la administración de justicia y los derechos humanos. Asimismo, la CIJ analiza en este informe, a la luz del derecho internacional humanitario, el discurso del Gobierno colombiano, en particular la negación constante de la existencia del conflicto armado interno y de la persistente crisis humanitaria.

En materia de derechos humanos, el Gobierno pretende que la implementación de su política de seguridad ha mejorado sustancialmente la vigencia de los derechos humanos de todos los colombianos. Mostraremos a continuación, a partir de numerosas informaciones y testimonios recibidos por la CIJ sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, que tal afirmación es dudosa.

El informe también analiza el desarrollo de las negociaciones entre el Gobierno y grupos paramilitares de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) y la desmovilización de dichos grupos. En el marco de este proceso, el Gobierno ha adoptado y promovido la adopción de varias leyes que pueden resultar en la impunidad para los autores de crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra.

Hace varios años que la Comisión Internacional de Juristas (CIJ) sigue con honda preocupación la situación de derechos humanos en Colombia. Las medidas legales tomadas en el marco de la política de seguridad democrática y el proceso de desmovilización de los grupos paramilitares de las AUC han aumentado las preocupaciones de la CIJ. Por esta razón, la organización decidió hacer una misión a Colombia y adelantar investigaciones para evaluar el impacto de estas medidas sobre el estado de derecho, la administración de justicia y los derechos humanos.

El presente informe está basado tanto en la misión de la CIJ a Colombia en enero de 2005 así como del seguimiento investigativo que la Comisión viene haciendo en los últimos años. En Colombia, la misión se entrevistó en Bogotá con altos funcionarios del Gobierno, representantes del poder judicial y miembros del Congreso. Asimismo se reunió con organizaciones de la sociedad civil y con representantes de la comunidad internacional acreditados en Colombia. La misión se desplazó a la ciudad fronteriza de Arauca (Departamento de Arauca) durante tres días

donde se entrevistó con funcionarios del Estado y con organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, sindicalistas y representantes de comunidades desplazadas.[1]

[1] La misión de la CIJ de enero de 2005 estuvo integrada por la experta en derechos humanos Mariclaire Acosta, (Vicecanciller para los Derechos Humanos y la Democracia del Gobierno de México de 2000 a 2003), Carlos Castresana (Fiscal de la Fiscalía Anticorrupción de España) e Isabelle Heyer, representante del Secretariado de la CIJ.

I. EL CONFLICTO ARMADO: CONTEXTO HISTÓRICO-POLÍTICO

Es casi un lugar común afirmar que Colombia ha entrado en la quinta década de un conflicto armado interno. La realidad del país es compleja, pues de hecho la historia colombiana de los últimos dos siglos ha estado marcada por la existencia casi permanente de diversos conflictos y guerras civiles de magnitud e intensidad variables.[2] En ocasiones se ha querido presentar a Colombia como una democracia operante pero afligida por una "cultura de la violencia", perpetua e inmutable. Nada más falso, la violencia en dicho país es un producto histórico: resultado de comportamientos, relaciones y decisiones políticas concretas. Sus raíces son profundas y complejas y desde luego ha producido pautas de comportamiento que se repiten, pero que ciertamente no están esculpidas en piedra, pueden y deben modificarse, entre otras razones, porque así lo desea la inmensa mayoría de los colombianos. Explicar cabalmente estas raíces está más allá de la pretensión de este informe.[3]

Colombia es considerada como una de las democracias, al menos desde el punto formal, más antiguas y más estables de América Latina. Si Colombia no ha tenido dictaduras militares, el país ha vivido en los últimos 40 años casi de forma ininterrumpida bajo estado de sitio y las violaciones a los derechos humanos cometidas superan con creces las cometidas por las juntas militares del Cono Sur. Aunque las comparaciones son siempre odiosas, basta tener presente un sólo dato: cada año en Colombia son asesinados por las Fuerzas Militares y los grupos paramilitares una cifra muy superior a las personas ejecutadas extrajudicialmente en Chile durante los 17 años de dictadura del General Augusto Pinochet.

Algunos antecedentes importantes: el Frente Nacional y el surgimiento de las guerrillas

En 1957, luego del periodo de guerra civil (1948–1953) conocido como "La Violencia" y del gobierno *de facto* del General Rojas Pinilla (1953-1957), las elites políticas aglutinadas bajo el Partido Liberal y el Partido Conservador sellaron un acuerdo político, conocido como el Frente Nacional, refrendado constitucionalmente, que significó la exclusión política de todo otro actor distinto a los dos partidos tradicionales.[4] Si el Frente Nacional le dio al país cierta estabilidad, dejó intacto el viejo mecanismo de la exclusión política. La emergente clase media, las mayorías empobrecidas, muchas de ellas de la antigua base del Partido Liberal y, significativamente, los sectores políticos de la izquierda, fueron impedidos de buscar salidas políticas legítimas a sus intereses. Asimismo, durante este periodo se dio un fortalecimiento de la rama ejecutiva,

[2] A partir de su independencia de España en el siglo XIX, el país sólo ha conocido un periodo de paz relativa que abarcó la primera mitad del siglo XX: después de la Guerra de los Mil Días (1899 -1902) hasta la década de los años 40. En 1948, el asesinato del líder político Jorge Eliecer Gaitán provocó el levantamiento popular conocido como el "Bogotazo", que dio lugar posteriormente al conflicto conocido como "La Violencia" (1948 – 1953), durante el cual se estima que perecieron violentamente entre cien mil y cuatrocientos mil personas.

[3] Para tener una visión más amplia, ver el excelente documento de Mariclaire Acosta, *La naturaleza del conflicto armado en Colombia y su desarrollo reciente*, disponible, junto con este informe, en la página web de la CIJ: www.icj.org.

[4] En virtud de este acuerdo los Partidos Liberal y Conservador se alternarían en la presidencia por periodos de cuatro años, distribuyéndose por igual entre las dos formaciones todos los cargos públicos. Este acuerdo sería incorporado en la Constitución, mediante el plebiscito de 1° de diciembre de 1957.

disminuyendo así las atribuciones del Congreso y del poder judicial, así como un fortalecimiento de las Fuerzas Militares. Aunque el Frente Nacional perduraría hasta 1974, la llamada "repartición burocrática milimétrica" de la administración pública continuaría siendo la regla de convivencia entre los partidos Liberal y Conservador por numerosos años.

En la década de 1960, surgirían varios grupos armados de oposición. Algunos de estos grupos surgieron de las guerrillas liberales de "La Violencia" como son las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Otros grupos fueron de factura más reciente como el Ejército de Liberación Nacional (ELN), el Ejército Popular de Liberación (EPL), el Movimiento 19 de Abril (M-19), el movimiento guerrillero indígena Movimiento Armado Quintín Lamé, la Autodefensa Obrera (ADO), el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y Patria Libre. Si bien corrientes ideológicas, la Revolución Cubana y las luchas de liberación nacional en el continente africano influenciaron la creación de estos grupos, el surgimiento de éstos fue, en gran medida, resultado del fracaso del modelo político excluyente del Frente Nacional y la incapacidad de las élites de los partidos Liberal y Conservador de responder a las demandas de reformas políticas, económicas y sociales así como resolver las cuestiones de la tenencias de la tierra, mediante una verdadera reforma agraria y la redistribución del ingreso.

Casi cinco décadas después del surgimiento de los primeros grupos armados de oposición, sólo permanecen, en orden de importancia, las guerrillas de las FARC, del ELN y del EPL. Estas agrupaciones han sufrido cambios notables desde entonces que explican en cierta medida su permanencia. Los demás grupos guerrilleros se acogieron a procesos de paz y desmovilización, se disolvieron o se integraron a las FARC y el ELN. Luego de frustrados negociaciones y acuerdos de paz con diferentes grupos guerrilleros instrumentados en el país a partir del Gobierno de Belisario Betancur (1982-1986)[5], el M-19, un sector del EPL, el Movimiento Armado Quintín Lamé, el PRT y Patria Libre se desmovilizaron luego de un acuerdo de paz bajo el Gobierno de César Gaviria Trujillo (1990-1994) y participaron a la Asamblea Constituyente que adoptaría la nueva Constitución Política de Colombia en 1991.

Doctrina de Seguridad Nacional, contrainsurgencia y orden público

Desde los principios de la década de 1960, los sucesivos gobiernos colombianos, respondieron a la lucha armada de las guerrillas con una política contrainsurgente fundamentada en la Doctrina de Seguridad Nacional, promovida por los Estados Unidos a partir de la Guerra Fría.[6] Desde entonces, las Fuerzas Armadas de Colombia adoptaron como doctrina militar la Doctrina de la Seguridad Nacional. Aunque en Colombia, la Doctrina de Seguridad Nacional no llegó a los niveles alcanzados en otros países de la región, donde fueron instaurados en la década de los 70s regímenes militares, ésta ha estado en el corazón mismo de la doctrina de las Fuerzas Armadas y del concepto de seguridad promovido por distintos y sucesivos Gobiernos.[7]

---

[5] Un primero proceso de negociación iniciado por el Gobierno del presidente Belisario Betancur Cuartas con el M-19 culminaría en la ley de amnistía de 1982. Otro proceso iniciado con el EPL fracasaría en 1984. Las FARC también acordaron un cese del fuego en este periodo. Este tuvo una duración de seis años y terminó con el asesinato en 1990 de Bernardo Jaramillo, candidato a la Presidencia de la República por la Unión Patriótica, el partido de izquierda promovido por las FARC en esa época.

[6] Para una exposición sistemática de la Doctrina de Seguridad Nacional, sus orígenes y manifestaciones, conviene consultar el excelente trabajo crítico de COMBLIN, Joseph, *El poder militar en América Latina,* Salamanca, Ediciones Sígueme, 1978.

[7] La Doctrina de Seguridad Nacional ha sido enseñada en la Escuela Superior de Guerra, institución encargada de realizar los cursos para el ascenso de oficiales de alta graduación, y objeto de publicaciones hechas en la Revista de

Basada en una visión bipolar del mundo y de guerra generalizada,[8] la Doctrina de Seguridad Nacional se fundamenta en la movilización de todo el aparato estatal y la sociedad en el esfuerzo político-militar de derrotar y destruir el llamado "enemigo interno". Numerosos manuales militares colombianos han desarrollado la Doctrina de la Seguridad Nacional, dando claras prescripciones operacionales relativas al "enemigo interno", a la constitución de grupos armados de civiles y su participación en las actividades militares.[9] El concepto de "enemigo interno" acuñado por las Fuerzas Militares rebasa ampliamente el espectro de los grupos guerrilleros y se extiende a todo forma de oposición política o social y toda forma de disidencia. Así, aparecen conceptos nebulosos como "brazo desarmado de la subversión", "brazo jurídico de la subversión", clasificando a defensores de derechos humanos, jueces, procuradores, movimientos estudiantiles, campesinos y sindicales como integrantes del "enemigo interno".[10] Varios manuales de las Fuerzas Militares clasifican la población civil entre "población civil", población civil parte de las "fuerzas contrainsurgentes" y "población civil insurgente".[11] En esa lógica, varios manuales militares ordenaron la práctica del desplazamiento forzado de población como táctica bélica dentro de una estrategia militar de "quitarle el agua al pez", vaciando regiones de población considerada base social - real o potencial - de los grupos guerrilleros.[12]

---

las Fuerzas Armadas por algunos de sus correspondientes profesores, o directamente por la propia Escuela. Al respecto pueden consultarse especialmente los siguientes artículos publicados en la *Revista de las Fuerzas Armadas:* "Planeamiento militar dentro del sistema interamericano", del brigadier general Hernando CASTRO ORTEGA, en N°67, enero-febrero-marzo 1972, Vol. XXIII, págs. 7 a 16; "Doctrina de Seguridad Continental", del mismo autor, en No.68, abril-mayo-junio 1972, Vol. XXIII, págs. 185 a 188; "Generalidades sobre componentes y factores de la política y de la estrategia", del Coronel (r.) Ramón ORDOÑEZ CASTILLO, en N°76, abril-mayo-junio 1974, Vol. XXVI, págs. 11 a 21; "Conceptos sobre seguridad y defensa", del mismo autor, en N°78, octubre-noviembre-diciembre 1974, Vol. XXVI, págs. 405 a 421; "Consideraciones generales sobre doctrina de seguridad nacional" del departamento de Estrategia y Defensa Nacional de la Escuela Superior de Guerra, en N°83, mayo-junio-julio-agosto 1976, Vol. XXVIII, págs. 205 a 215; "Seguridad y Defensa Nacional", (Editorial), en N°85, enero-febrero-marzo-abriI 1977, Vol. XXIX, págs. 3 a 5; "Hacia un objetivo nacional", (Editorial), en N°88, enero-febrero-marzo-abril 1978, Vol. XXX, págs. 3 a 6; "De los fines del Estado" (Boletín de Estrategia 001), en el mismo ejemplar, págs. 79 a 82; "Organización básica de la defensa nacional", (Boletín estratégico 002), en N°89, mayo-junio-julio-agosto 1978, Vol. XXX, págs. 227 a 236; "Generalidades sobre seguridad nacional", (Editorial), en No.96, julio-agosto-septiembre 1980, Vol. XXXII, págs. J 245 a 248; y "Necesidad de la doctrina de la seguridad nacional", (Editorial), en N°96, octubre-noviembre-diciembre 1980, Vol. XXXIII, págs. 403 a 407.

[8] Gustavo Gallón Giraldo, *La República de las armas,* Bogotá, CINEP, Serie Controversia #109 - 110, marzo 1983; Ver también Comisión Colombiana de Juristas, *Seguridad y derechos humano - Observaciones al Proyecto de Ley #81/1999 (Senado), #133/2001 (Cámara) sobre defensa y seguridad nacional*, Bogotá, 2002, pág. 20 y ss.

[9] Resolución N°005, "Reglamento de combate de contraguerrillas - EJC 3-10", del Comando General de las Fuerzas Militares, de 9 de abril de 1969, creando las "juntas de autodefensa"; el manual "Instrucciones generales para operaciones de contraguerrillas" del Comando General del Ejército, de 1979, creando "Comités cívicos-militares"; el "Manual ECJ-3-101" del Comando General del Ejército, de 25 de junio de 1982, ordenando crear "juntas de autodefensa"; y el Reglamento de combate de contraguerrilla, EJC-3-10", del Comando General de las Fuerzas Militares, de 1987. El Reglamento incluye a la población civil dentro de las "Fuerzas Contrainsurgentes".

[10] Al respecto ver General Jaime Guerrero Paz, *Colombia: objetivo estratégico y los conflictos de baja intensidad*, Imprenta de las Fuerzas Militares, enero de 1989; Coronel Orlando Zafra Galvis, "conceptos sobre inteligencia en la Guerra subversiva", en *Revista de las Fuerzas Armadas*, N°122, Bogotá, 1987.

[11] Por ejemplo el *Reglamento de combate de contraguerrilla, EJC-3-10*, del Comando General de las Fuerzas Militares, de 1987, pág. 19, divide las "fuerzas subversivas" en dos componentes: "población civil insurgente y grupo armado". Otro manuales dividen a la población civil según listas: lista blanca, que coopera con las tropas; lista gris, sospechosa de cooperar con grupos guerrilleros; y lista negra, que coopera con la guerrilla.

[12] Varios manuales militares imparten órdenes de amenazar de muerte a miembros de la población, considerados "auxiliadores de la guerrilla" o que no colaboren con las tropas, y de obligarles a abandonar la región. Por ejemplo, las *Instrucciones generales para operaciones de contra-guerrillas* (Comando General de las Fuerzas Militares, Bogotá, 1979, pág. 188), ordena amenazar de muerte ("Boletear") al "personal de lista gris [población sin posición definida en el conflicto] o negra [población que apoya a la subversión]".

Desde 1965 la Doctrina de Seguridad Nacional tendría su expresión en numerosas disposiciones legales colombianas. Una de ellas, el Decreto 3398 de 1965, convertido en legislación permanente mediante la Ley N°48 de 1968, "Estatuto Orgánico de Defensa Nacional", ha sido considerada como la base jurídica del paramilitarismo en Colombia.[13] Con esta norma se permitió que los civiles, especialmente ganaderos y terratenientes de la región del Magdalena Medio, se armaran legalmente para combatir a las guerrillas, con lo cual se dio pie a los llamados "grupos de autodefensa". A la postre éstas se convirtieron en poderosas fuerzas paramilitares, especialmente a partir de los ochenta a través de su vinculación con el narcotráfico.[14]

La caída del muro de Berlín en 1989 y el fin formal de la Guerra Fría podría hacer pensar que la Doctrina de Seguridad Nacional hubiese sido abandonada. No obstante, ello no fue así y ésta doctrina siguió siendo una de las principales fuentes inspiradoras del diseño de políticas de seguridad del Estado a lo largo de la década de 1990. Así, en 1999, sería presentado un proyecto de ley ante el Congreso por varios parlamentarios cercanos a las Fuerzas Militares.[15] En agosto de 2001, con algunas modificaciones, el proyecto era adoptado y así era expedida la Ley de Seguridad Nacional.[16] Esta ley invertía uno de los principios básicos del estado de derecho: la subordinación de las Fuerzas Militares al poder civil. Creaba dos nuevos poderes ajenos al ordenamiento constitucional, a saber el "Poder Nacional"[17] y el "Poder Militar"[18], propios de la Doctrina de Seguridad Nacional. La Ley establecía un "estado preventivo del estado de sitio", que escapaba a los controles políticos y judiciales previstos por la Constitución colombiana para los estados de excepción. La Ley revivía la figura de la "movilización nacional" prevista por la antes mencionada Ley N°48 de 1968. A todas luces, esta Ley constituía un verdadero golpe de estado al estado de derecho en Colombia. En abril 2002, la Corte Constitucional la declaró inconstitucional en su totalidad, no sólo por ser contraria a la Constitución, sino también por violar el estado de derecho y los tratados de derechos humanos de los cuales Colombia es Estado Parte.[19]

A partir de los años 60, la política de mantenimiento de orden público colombiana ha sido sinónimo de "estrategia contrainsurgente", diseñada y ejecutada principalmente por las Fuerzas Militares, con la anuencia de los sucesivos gobiernos civiles.[20] Su efecto sobre los grupos armados es discutible, pero es indudable que a quien ha afectado principalmente es a la

[13] Ver Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, E/CN.4/1998/16, 9 de marzo de 1998, párr.86; Asimismo ver el Informe de la CIDH sobre el Proceso de Desmovilización en Colombia, OEA/SER.L/V/II.120, 12 de diciembre de 2004, párr. 50 y Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia de 5 de julio de 2004, *Caso "19 Comerciantes"*, Serie C Nº 109.

[14] CIDH, *op. cit*, párrs. 50 y ss.

[15] Proyecto de ley 81 de 1999. El proyecto había sido en realidad elaborado por el Gobierno y muy particularmente por el Ministerio de Defensa.

[16] Ley 684 "por la cual se expiden normas sobre la organización y funcionamiento de la seguridad y defensa nacional y se dictan otras disposiciones", *Diario Oficial* N°44.522, 17 de agosto 2001.

[17] Artículos 3, 13, 20, 38, 42 y 62 de la Ley 684. En su artículo 2, la Ley define el "Poder Nacional", como un Poder que engloba a todos los sectores de la administración pública, la rama legislativa y a los ciudadanos colombianos (en particular a través de la llamada "Movilización") y que está bajo la dirección del Consejo Superior de Defensa Nacional.

[18] Artículo 43 de la Ley 684.

[19] Corte Constitucional, Sentencia C-251/02 de 11 de abril de 2002, expedientes D-3720 y D-3722.

[20] Robin Kirk, More Terrible Than Deaths. Massacres, Drugs and America's War in Colombia, New Cork, Public Affairs, 2003, págs. 41-65.

población civil. Sus métodos y efectos han variado con el tiempo y las circunstancias. A grandes rasgos, podemos afirmar que, al principio, el Ejército y las fuerzas de seguridad colombianas recurrieron a la práctica de la tortura, la detención arbitraria y el juzgamiento por tribunales militares de civiles sospechosos de simpatizar con la guerrilla en su intento de acabar con el "brazo desarmado de la subversión". No obstante, simultáneamente coexistían otras prácticas de violación de los derechos humanos en varias regiones del país. Estas se concentraban en zonas rurales, en las que generalmente el Ejército desarrollaba acciones militares de contrainsurgencia.

A partir de la década de los 80, hacen irrupción la "guerra sucia" y los grupos paramilitares, predominando los asesinatos selectivos de carácter político, las desapariciones forzadas y las masacres, especialmente de campesinos. Así, a partir de 1986, se llevó a cabo una verdadera campaña de exterminio de los sectores de la oposición política. Solamente la Unión Patriótica, el partido de izquierda que emergió de la negociación de las FARC con el gobierno de Betancur, perdió más de 2500 de sus afiliados, muchos de ellos autoridades locales legalmente elegidas así como parlamentarios, todos ellos asesinados o desaparecidos. Estas violaciones a los derechos humanos se cometieron paralelamente al uso sistemático y abusivo de la figura del estado de sitio a lo largo de tres décadas (1959 – 1991)[21] y con un trasfondo de aparente normalidad democrática: celebración de elecciones regulares y, a partir de los ochenta, sucesivos esfuerzos de negociación con los grupos guerrilleros. Sin embargo, y en forma paralela a estos esfuerzos de negociación, los gobiernos colombianos, por acción u omisión, jamás han permitido el ejercicio pleno de los derechos civiles y políticos así como el disfrute de las libertades fundamentales por parte la población en su conjunto, fundamento de toda democracia auténtica.[22]

En la década de los 90 la "guerra sucia" fue seguida por la "guerra integral", en la que se combinaron todos los métodos represivos, legales e ilegales.[23] Una medida legal significativa sería la creación de la jurisdicción de orden público[24], piedra angular de lo que posteriormente se conocería como "justicia regional", "jurisdicción secreta" o "justicia sin rostro". La jurisdicción de orden público se revelaría como un instrumento esencial de represión "legal" a formas legítimas de oposición social y política.[25] Con el "estatuto para la defensa de la justicia" de 1990,

---

[21] Comisión Andina de Juristas, Seccional colombiana, *Sistema judicial y derechos humanos en Colombia*, Bogotá, 1990, págs.21-22*;* Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los estados de excepción y los derechos humanos, Documento E/CN.4/Sub.2/1993/23/Rev.1; y Federico Andreu-Guzmán, "Derechos humanos en Colombia: tres décadas de violaciones e impunidad", en *Colombia ante los retos del siglo XXI – Desarrollo, democracia y paz,* Ediciones Universidad de Salamanca, España, 2001, pág. 252.

[22] UNPD, El conflicto, callejón con salida, Informe Nacional de Desarrollo Humano-Colombia, Bogotá, 2003, caps. 5 y 16.

[23] F. Andreu-Guzmán, *op. cit.,* p. 252 y siguientes.

[24] Decreto 180 de 27 de enero de 1988, o "estatuto para la defensa de la democracia", expedido en uso de las facultades del estado de sitio. Posteriormente, sería expedido el "estatuto para la defensa de la justicia" (Decreto 2790 de 1990). Las normas estableciendo la "jurisdicción de orden público" así como los sucesivos decretos y el "estatuto para la defensa de la Justicia" que complementaron y modificaron esta jurisdicción especializada, expedidas en uso de las facultades del estado de sitio, fueron transformadas en normas permanentes al adoptarse la nueva Constitución Política de Colombia en 1991 (en especial el Decreto 2271 de 1991). Posteriormente, las Leyes 15 de 1992 y 104 de 1993 darían carácter permanente a los sucesivos decretos de excepción expedidos para complementar el arsenal jurídico de esta jurisdicción.

[25] Así, por ejemplo, serían procesados por esta jurisdicción de excepción: 16 dirigentes sindicales de la empresa estatal de telecomunicaciones (Telecom) en 1993, por una huelga contra la privatización de la empresa; varios estudiantes que durante manifestaciones habían lanzado piedras contra la fuerza pública; varios prelados, incluidos algunos obispos, por alentar diálogos entre grupos guerrilleros y autoridades regionales; el Alcalde de Tibú (Norte

esta nueva jurisdicción especializada adquiriría preocupantes dimensiones: jueces secretos, fiscales secretos, testigos secretos, pruebas secretas, amplísimos poderes de investigación a las Fuerzas Militares, detención preventiva como única medida de aseguramiento y draconianas restricciones al *habeas corpus*. Esta jurisdicción sería utilizada como un "instrumento de guerra de contrainsurgencia"[26] por las Fuerzas Militares permitiéndoles prefabricar procesos judiciales. En algunas regiones, los fiscales sin rostros despacharían desde las mismas instalaciones militares. La "clonación" de testigos secretos se convertiría en una práctica habitual, tal como lo establecería una Comisión interinstitucional.[27] La "justicia regional", con algunas modificaciones, se mantendría hasta junio de 1999.[28]

En opinión de algunos analistas, hacia fines del siglo XX, y con mayor fuerza a partir del Gobierno actual de Álvaro Uribe Vélez, emerge el Estado de la Seguridad Nacional, un nuevo modelo represivo, basado en la creación de un régimen político producto de la reestructuración de los poderes públicos y el involucramiento de todas las autoridades y población civil en el esfuerzo bélico. [29]

El narcotráfico y su impacto en el conflicto armado

Desde mucho tiempo atrás, en los 1960, Colombia comenzó a exportar marihuana a los Estados Unidos, el mayor mercado para este enervante en el mundo. A partir de la política de interdicción de las drogas, instrumentada por los Estados Unidos, disminuyó la oferta de marihuana y heroína disponible en varios países del mundo y de la región latinoamericana. Esto incentivó aún más este cultivo en Colombia que, para 1975, producía el 70% de la marihuana del mundo. A la par de una efímera bonanza económica este comercio estimuló la creación de grupos de crimen organizado y nuevos focos de violencia que, en términos generales, fueron ignorados por el Estado colombiano toda vez que generaban divisas y no constituían, en aquel entonces, un problema que atentara contra su seguridad.

Hacia principios de los ochenta, la política de erradicación de cultivos ilícitos promovida por los Estados Unidos tuvo su efecto, y con ella comenzó el decaimiento de la industria de la marihuana. Pero las antiguas rutas para exportarla fueron aprovechadas para la exportación de la cocaína por traficantes como Gonzalo Rodríguez Gacha, alias *El Mexicano,* y Pablo Escobar

---

de Santander) y miembro de la Unión Patriótica, Tirso Vélez, por escribir un libro de poesía, "Poemas perseguidos", en el cual, uno de los poemas, "Tibú, un sueño de paz", describe el destino de un soldado pobre y de un guerrillero atrapados en el conflicto. Ver *Violencia política en Colombia: Mito y Realidad*, Amnistía Internacional, Ediciones EDAI, Índice AI: AMR 23/01/94/s, España, 1994, págs. 31-32.

[26] Oficina Internacional De Derechos Humanos-Acción Colombia (OIDHACO), *Los derechos humanos en Colombia en 1995: violaciones a granel e impunidad*, Serie Documentos N°1, Ediciones NCOS, Bruselas, 1995, pág. 14.

[27] Informe de la Comisión interinstitucional sobre la situación de los derechos humanos en los departamentos de Casanare y Arauca, Bogotá, julio de 1995, Mimeo. Esta Comisión estaba compuesta por la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos, el Comité de Solidaridad con los Presos Políticos y Brigadas Internacionales de Paz.

[28] La Ley 504 de 25 de junio de 1999 suprimió esta jurisdicción. Aunque suprimió los jueces secretos e incorporó algunas mejorías procesales, la Ley 504 mantuvo la posibilidad de mantener el anonimato de los fiscales y testigos así como la detención preventiva obligatoria y las restricciones al *habeas corpus*. El Nuevo Código de Procedimiento Penal (Ley 600 de 2000 y Ley 906 de 2004) eliminó esos rezagos.

[29] Federico Andreu-Guzmán, "Los derechos humanos en Colombia, violaciones e impunidad", en *Regresan siempre en primavera. Colombia: luz y sombra de un proceso hacia la paz*" Icaria Editorial, Barcelona 2004.

Gaviria. En un primer momento, la materia prima de la cocaína – pasta de coca - se importaba de Perú y Bolivia, para procesarse y exportarse desde Colombia. Los primeros laboratorios se establecieron en regiones apartadas, donde frecuentemente grupos guerrilleros – en particular las FARC – tenían una fuerte presencia cuando no dominio. Algunos narcotraficantes establecieron pactos con grupos guerrilleros, o éstos impusieron un impuesto a los narcotraficantes (gramaje).[30] En otros casos, grupos guerrilleros se enfrentaron con narcotraficantes. El nuevo producto tuvo un auge espectacular en el mercado estadounidense, dándole un impulso importante a la naciente industria. Veinticinco años más tarde, Colombia es el proveedor más importante de cocaína en el mundo, ampliando su mercado también a Europa Occidental.[31] Actualmente, el importe de los beneficios que el tráfico de drogas reporta se estima en 3.500 a 4.000 millones de dólares anuales.[32]

La firma de un tratado de extradición entre Colombia y los Estados Unidos en 1979 creó el inicio de una confrontación entre los carteles del narcotráfico y autoridades colombianas. Ante la incapacidad de las autoridades colombianas de apresar y juzgar a estos criminales, la extradición se convirtió en una de las principales amenazas para los carteles del narcotráfico. Comenzó así una nueva forma de guerra en Colombia, superpuesta y en ocasiones confundida con la que ya se libraba entre gobierno y grupos guerrilleros, y que habría de dar un enorme auge a los grupos paramilitares, quienes además de ser defensores de grandes terratenientes, ganaderos y empresarios pasaron a ser defensores de narcotraficantes. En 1984 se aceleró los procesos de extradición y por consiguiente, la guerra contra el Estado, la que tuvo su expresión en ataques terroristas de gran envergadura contra instituciones del Estado pero también contra la población civil.

De esta manera, el grupo de narcotraficantes llamado *Los Extraditables,* que hizo su aparición en 1986, asumió el comportamiento de una organización armada clandestina y montó un aparato de terror que acabó con la vida de todos los personajes públicos que apoyaban la extradición: periodistas y líderes de opinión; cuatro candidatos presidenciales, dos de la izquierda; jueces; y procuradores.[33] Asimismo centenares de civiles murieron en atentados dinamiteros. La estabilidad política del país se puso en jaque. El Gobierno respondió al reto, pero a un altísimo costo. Entre otras razones, porque esto significó la profundización del tratamiento militar de los cultivos ilícitos, el incremento de la ayuda militar de los Estados Unidos y la instauración de una política binacional de lucha contra las organizaciones productoras y exportadoras de droga.[34] El Gobierno de Cesar Gaviria (1990-1994) logró poner fin a la confrontación violenta con *Los Extraditables* a través del establecimiento de la política de "sometimiento a la justicia", la que entre otras cosas, significó también promover la impunidad de paramilitares.[35] Posteriormente, varios "capos" del narcotráfico morirían en diferentes operativos adelantados por cuerpos de seguridad del Estado colombiano. Con ello, se daría por terminado la llamada "narcoguerra" o

[30] Cortés, Apud, Rafael Pardo Rueda, La historia de las guerras. Desde la conquista hasta nuestro días, una crónica de las guerras en Colombia. Bogotá, Ediciones BColombia, 2004, pág. 571.
[31] En el año 2001 Colombia estaba produciendo unas 640 toneladas de cocaína al año. Actualmente se estima que existen aproximadamente unos seis millones de consumidores "crónicos" de cocaína y heroína sólo en los Estados Unidos que gastan alrededor de unos 46 mil millones de dólares en el consumo de este estupefaciente colombiano, Robin Kirk, *op. cit.*, xvi.
[32] Entrevista de la CIJ con representantes del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Bogotá, febrero de 2005.
[33] Rafael Pardo Rueda, *op. cit.*, págs. 569-578
[34] Rafael Pardo Rueda, *op. cit.*, pág. 581.
[35] Ver capítulo III de este informe.

guerra contra el "narcoterrorismo", pero no se desarticularía realmente el lucrativo negocio del narcotráfico y junto a los tradicionales "carteles de la droga" aparecieron nuevos actores y empezó a florecer el negocio de la amapola. Se estima que entre 1992 y 1998, el cultivo de coca aumentó de unas 40.000 hectáreas a unas 100.000 hectáreas, según cifras oficiales, o hasta 160.000 hectáreas según otros cálculos.[36]

El narcotráfico ha ejercido una profunda influencia corruptora en la sociedad colombiana y ha permeado numerosos estamentos e instituciones. En la actualidad, en el negocio de las drogas participan no sólo nuevos carteles, grupos paramilitares[37] y algunos grupos de guerrilla[38], sino sectores importantes de las elites políticas y económicas, regionales y nacionales. La influencia de poder y capacidad de corrupción de grupos narcotraficantes en esferas institucionales y políticas ha sido ampliamente denunciado en los últimos años.

El auge del narcotráfico le ha dado un giro importante a la situación del conflicto armado en los inicios del siglo XXI. Su naturaleza y origen es y seguirá siendo político, pero la existencia de grupos armados ricos y poderosos, con participación activa en un mercado ilícito tan lucrativo, le ha agregado un nuevo matiz a la añeja confrontación. La industria de la cocaína ha permitido el crecimiento exponencial de los grupos paramilitares aunados bajo el nombre de Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), que en el año 2003 revindicaban tener entre 15 mil y 17 mil hombres, bien armados y entrenados, a quienes se les pagaba un salario mensual regular. Sus arsenales de armas también son significativos. Su poder político y económico en sus zonas de influencia es considerable, toda vez que han acumulado grandes extensiones de tierra[39] y han realizado actividades de "proselitismo armado" en la elección de alcaldes, gobernadores y congresistas. Su proyecto político no tiene nada de alternativo, es un factor más de la política tradicional, basada en la corrupción y el clientelismo. [40]

El Plan Colombia

Bajo auspicios de la administración estadounidense de Bill Clinton, el Gobierno colombiano anunciaría en diciembre de 1998 el lanzamiento del llamado "Plan Colombia". Este fue ideado inicialmente como un plan integral de paz, destinado a superar el conflicto colombiano – incluso

---

[36] Martin Jelsma, "círculo vicioso", in Ricardo Vargas Meza, *Fumigación y conflicto: Políticas antidrogas y deslegitimación del estado en Colombia,* Ed. Transnational Institute, noviembre 1999.

[37] Se calcula que en un momento dado, los paramilitares de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) han llegado a controlar el 70% del narcotráfico (Entrevista con Carlos Castaño, *El Tiempo*, 2 de marzo del 2000).

[38] Especialmente las FARC, que en la última década pasaron de cobrar impuestos y vender protección a los empresarios afincados en sus zonas de influencia, a producir y vender la cocaína directamente En noviembre del 2000, el médico Carlos Ariel Charry Guzmán, miembro de las FARC, fue detenido en México, acusado de intercambiar cantidades importantes de cocaína por armas con el cartel de Tijuana en ese país., James Rochlin, *Vanguard Revolutionaries in Latin America, Peru, Colombia, Mexico,* Lynne Rienner Publishers, Inc., Boulder, Colorado, USA, 2003, p. 136. Posteriormente, los Estados Unidos extraditaron al primer guerrillero colombiano en el año 2002, alegando que la DEA encontró el sello de la guerrilla en los bloques de cocaína que se enviaron desde Colombia a los Estados Unidos, Robin Kirk, *op. cit.*, p. xvii.

[39] "Según datos de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) se estima que alrededor de 4 millones de hectáreas de tierras han sido abandonadas por personas desplazadas; esta cifra es tres veces mayor que la cantidad redistribuida por el gobierno a través de reformas agrarias desde 1961 (Proyecto global para las personas desplazadas 2003)", Klaus Deininger e Isabel Lavadenz, *Colombia: Política Agraria en Transición*, Banco Mundial, octubre 2004, N°55, pág. 2.

[40] Rafael Pardo Rueda, *op. cit.,* pág. 624.

involucrando la guerrilla en su implementación[41] - y la cuestión de los cultivos ilícitos - a través de la rehabilitación e inversión principalmente en zonas afectadas-, así como a reactivar la economía colombiana.

Lanzado en 1999, el Plan Colombia sería reorientado, igualmente bajo auspicios de Estados Unidos, para transformarse fundamentalmente en una estrategia militar de contrainsurgencia y antinarcótica.[42] Así el Plan Colombia devendría en un paquete enorme de ayuda militar y política destinada a combatir a la guerrilla en varios frentes, principalmente por medio de la vigilancia electrónica y la obtención de inteligencia sobre sus posiciones y rutas, como de la fumigación de los cultivos de coca en las regiones controladas por la guerrilla. Este Plan ha convertido a Colombia en uno de los principales países receptores de ayuda militar estadounidense en el mundo.[43]

El Plan Colombia no sólo no ha arrojado los resultados anunciados sino que se tradujo en un escalamiento del conflicto armado y una agudización de la conflictividad social. De hecho los grupos guerrilleros crecieron en efectivos, capacidad militar y cobertura territorial. En la última década las FARC crecieron más que en los 30 años anteriores de su existencia. Hacia principios del milenio, contaban con 60 frentes con presencia o realizando operaciones en 622 de los 1, 071 municipios de Colombia. Según ciertos analistas, en el año 2001, 16.500 efectivos profesionales y bien armados engrosaban sus filas, amén de un contingente numeroso de niños soldados.[44] Según las autoridades colombianas, de 1.800 combatientes que tenían las FARC en 1982 pasaron a una cifra de16.900 en 2002.[45] Por su parte el ELN duplicó sus efectivos entre 1991 y 2001, cuando alcanzó la cifra de 4.500 combatientes distribuidos en 41 frentes y cinco bloques.[46] Asimismo, la estrategia de fumigación de cultivos ilícitos del Plan Colombia ha tenido un altamente impacto negativo tanto sobre poblaciones y su seguridad alimentaria como sobre el medio ambiente.[47] Los resultados en materia de erradicación de cultivos ilícitos, a través de las fumigaciones aéreas, fueron magros: así, por ejemplo, de las 144.450 hectáreas cultivadas a finales de 2002, 139.000 hectáreas fueron fumigadas en 2003, erradicándose unas 30 mil hectáreas y quedando 113.850 hectáreas con cultivos ilícitos.[48]

---

[41] Así, el Presidente Andrés Pastrana Arango, en un discurso pronunciado en el municipio de Puerto Wilches, en diciembre de 1998, expresó que "la guerrilla podrá participar en la preparación, conformación y ejecución de los proyectos del Plan Colombia". El Plan Colombia formó parte de los preacuerdos entre el gobierno y las FARC con anterioridad a su instalación oficial, el 7 de enero de 1999. El Ministro del Interior, el Director de Planeación Nacional y el Alto Comisionado para la Paz, expondrían ante la Comandancia de las FARC la incorporación del Plan Colombia en la futura agenda de negociación. Ver "Plan Colombia sobre la Mesa", en *El Espectador*, 6 de enero de 1999.

[42] Ver Oficina Internacional de Derechos Humanos Acción Colombia (OIDHACO), *Plan Colombia : Una estrategia sin solución*, Bruselas, 2000.

[43] Rafael Pardo Rueda, *op.cit.*, págs. 158-159.

[44] James Rochlin, *Vanguard Revolutionaries in Latin America, Peru, Colombia, Mexico*, Lynne Rienner Publishers, Inc., Boulder, Colorado, USA, 2003, pág. 137.

[45] Política de Defensa y Seguridad Democrática, abril de 2003, párr. 42.

[46] PNUD, El conflicto, callejón con salida, Informe Nacional de Desarrollo Humano, Colombia-2003, Entender para cambiar las raíces locales de conflicto, Bogotá, 2003, cap.3, pág. 6.

[47] Ver, entre otros, Defensoría del Pueblo - Defensoría Delegada para los Derechos Colectivos y el Ambiente, *Informe Defensorial No. 1, Fumigaciones y Proyectos de Desarrollo Alternativo en el Putumayo*, Bogotá, 9 de febrero de 2001; Defensoría del Pueblo, Resolución Defensorial Nacional N°26, de 9 de octubre de 2002. En junio de 2003, el Consejo Nacional de Estupefacientes aprobó una Resolución por medio de la cual se permite la fumigación en parques y áreas de reservas naturales del territorio colombiano.

[48] Ver Transnational Institute, "Las fumigaciones en el marco del Plan Colombia. Un fracaso anunciado", http://www.tni.org/drogascolombia-docs/plan-s.htm.

Previsto para culminar exitosamente en diciembre de 2005, el Plan Colombia sería suspendido a mediados de 2005 y la iniciativa reorientada dentro de la Iniciativa Andina promovida por la administración estadounidense como estrategia antinarcótica para la región andina. Ciertamente uno de los efectos del Plan Colombia sería la narcotización del conflicto colombiano y de los caminos para lograr la paz.

Entre los tres grupos guerrilleros existentes hoy en día en Colombia, las FARC son, con mucho, la más poderosa y le sigue en importancia el ELN.[49] Sus tácticas se hicieron más brutales, con ataques a la población civil y el uso de armas y métodos de guerra indiscriminados. El uso del secuestro y de la extorsión como métodos de financiamiento ha deteriorado su popularidad y, a la postre, su legitimidad. Durante el gobierno de Andrés Pastrana, las FARC llegaron a controlar una inmensa porción de territorio que les fuera cedido temporalmente por éste como *zona de distensión*, pero las negociaciones de paz fracasaron y las Fuerzas Armadas retomaron el control de la misma en 2002. A pesar de su indudable poderío militar, la FARC parecen haber perdido legitimidad ante la sociedad colombiana. La violencia por ellas ejercida, así como sus métodos ilícitos de financiamiento, le han restado apoyo popular.

A partir del 11 de septiembre del 2001, los Estados Unidos colocaron a las FARC y al ELN en la lista de organizaciones terroristas a nivel global, ubicación compartida por las AUC. Sin embargo, ello no significa que las FARC ni el ELN, hayan sufrido una súbita metamorfosis para convertirse en "terroristas" y dejar de ser grupos armados por motivaciones políticas. Todo lo contrario. Las metas de las FARC como del ELN siguen siendo políticas: el derrocamiento del Gobierno, o al menos su modificación permanente, así como la reducción significativa de la influencia de los Estados Unidos en el país, sobre todo a partir de la instrumentación del Plan Colombia en el año 2000. Su concepto del poder es tradicional, aunque su sofisticación militar sea moderna. Pero esto no significa que estas guerrillas hayan dejado de tener un proyecto político para el país.

Todo indica que el conflicto armado colombiano aún va a ser de larga duración. A pesar del reciente decrecimiento del secuestro y de la implantación de medidas, en el marco de la política de seguridad democrática promovida por el Gobierno Uribe, para retomar el control del territorio nacional por parte del gobierno actual, el poderío de la guerrilla sigue siendo grande y su capacidad operativa también. Así lo demuestra la cadena de ataques perpetrados contra las fuerzas armadas colombianas -incluyendo a los noveles "soldados campesinos" creados por el gobierno de Uribe. Diversos factores aún presentes en la realidad colombiana explican esta situación. Entre ellos, la persistencia de la exclusión económica, política y social, agravada por tantas décadas de conflicto, y la gran influencia del crimen organizado en la política y la sociedad colombianas a partir de los últimos años.

Obviamente han ocurrido muchos cambios importantes en Colombia desde 1948. Uno fundamental fue la realización de un Congreso Constituyente en 1991 en el que participaron, por primera vez, miembros de las guerrillas desmovilizadas. La Constitución que emanó de ahí es un instrumento moderno y pluralista, que garantiza la representación de toda la sociedad, los derechos humanos y el adecuado equilibrio entre los poderes. Sin embargo, en muchos sentidos, numerosos preceptos de esta Constitución siguen siendo letra muerta[50], y otros están bajo ataque

[49] El EPL está casi extinto.
[50] UNDP, *op.cit.*, págs. 382-393.

por parte del Gobierno actual. Los capítulos subsecuentes de este informe darán cuenta de ello, a partir del análisis de las políticas instrumentadas por el Gobierno de Uribe para combatir a los grupos guerrilleros en Colombia. Sólo resta decir, por el momento, que es necesario insistir en que el conflicto armado colombiano sí tiene salida, y que ésta también es política, no sólo militar. Así lo ha expresado con toda claridad un vasto sector de la sociedad colombiana consultado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en el *Informe nacional de desarrollo humano, Colombia-2003*, en el que se indica que el conflicto sí tiene salida, y que uno de los caminos más eficaces para remediar la terrible violencia que aflige a Colombia está en la profundización de la democracia y el respeto a los derechos humanos.[51]

[51] *Ibid*., pág. 382.

II. LA POLÍTICA DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA O LA DEMOCRATIZACIÓN DE LA GUERRA

ANTECEDENTES DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA

Con la llegada a la Presidencia de Colombia del Presidente Álvaro Uribe en agosto de 2002, el Estado colombiano promueve, en nombre de la lucha contra el terrorismo, una nueva política de seguridad. Esta política, conocida bajo el nombre de política de seguridad democrática, está fuertemente inspirada en los lineamientos y medidas adoptados a finales del anterior Gobierno del Presidente Andrés Pastrana (1998-2002).

Paralelamente con el proceso de negociaciones adelantado con las FARC, la administración del Presidente Pastrana empezó a promover una política en materia de orden público, llamada "Política Integral de Seguridad", que involucraba la población civil en el conflicto armado así como la reestructuración del aparato estatal, subordinando todas las autoridades civiles al esfuerzo de guerra. En su "Plan de Desarrollo Sector Defensa 1999-2002", el Ministerio de Defensa definía la Defensa Nacional como la "organización y empleo de los recursos humanos, morales y materiales de la Nación, para garantizar su soberanía, independencia, integridad territorial, orden constitucional y la convivencia pacífica [la cual no es de] responsabilidad exclusiva de la Fuerza Pública [y en la que] deben participar todos los estamentos de la comunidad, de acuerdo con sus responsabilidades y funciones en el seno de la sociedad."[52] El Ministerio de Defensa consideraba que "El problema de seguridad más grande que enfrenta el Estado colombiano es, sin lugar a dudas, la agresión interna [definida como "la narcosubversión, el narcotráfico y la delincuencia organizada" (sic)], por cuanto amenaza la supervivencia de la nación. […] El poder real y potencial de Colombia, bien estructurado y utilizado, podría contener y erradicar la agresión; sin embargo, se requiere la voluntad política y el apoyo de la sociedad para hacerlo."[53] En ese contexto, el Ministerio de Defensa definió como uno de los "Objetivos Nacionales" de la "Política Integral de Seguridad" el "configurar una Política de Estado permanente en la que se unen gobierno y sociedad civil."[54]

El documento "Camino hacia la paz y estrategia contra el terrorismo", adoptado por la administración Pastrana en octubre de 2000, promovía, entre otros, la creación de "frentes locales de seguridad" y la adopción de medidas para estrechar la cooperación entre los civiles y las autoridades en la lucha contra el terrorismo. En el marco de esta política, sería promulgada la Ley de Seguridad Nacional.[55] Esta ley fue presentada como "principio de un conjunto de normas orientadas a acabar la guerra".[56] Socavaba principios básicos del estado de derecho, ordenando la subordinación de las autoridades civiles a las Fuerzas Armadas, dando amplios poderes a éstas, en materia de Policía Judicial y control de movimiento y residencia de la población civil, y estableciendo un estado de excepción *de facto* y permanente. Además, creaba un cuarto poder, el *Poder Nacional*, integrado por el Presidente de la República y el Alto Mando Militar, con el

[52] Plan de Desarrollo Sector Defensa 1999-2002, Ministerio de Defensa, pág.12.
[53] *Ibid*., pág.15.
[54] *Ibid*., pág.17.
[55] Ley 684 de 13 de agosto de 2001, "por la cual se expiden normas sobre la organización y funcionamiento de la seguridad y defensa nacional y se dictan otras disposiciones", Diario Oficial N°44.522, 17 de agosto de 2001.
[56] *Camino hacia la paz y estrategia contra el terrorismo*, Presidencia de la República, octubre de 2000, pág 9.

mandato de organizar y dirigir toda la administración civil.[57] Este modelo cristalizaba una vieja posición de un sector del *establishment* colombiano según la cual el conflicto armado interno puede resolverse militarmente siempre que se den poderes y facultades a las Fuerzas Militares para ello, se subordine toda la acción del Estado al objetivo militar de ganar la guerra y se movilice a toda la población en esa guerra. Esta ley pretendía la institucionalización de la Doctrina de Seguridad Nacional y la refundación del aparato estatal.

En desarrollo de la Ley de Seguridad Nacional, el Ministerio de Defensa de la administración Pastrana presentó ante el Congreso, en octubre de 2001, un proyecto de ley antiterrorista, conocida como "Estatuto Antiterrorista". El proyecto de ley proponía, entre otras medidas,[58] la creación de "Frentes de Seguridad Ciudadana", integrados por civiles con la función de apoyar a la Fuerza Pública "en la vigilancia, recolección de información y reacción oportuna". El proyecto facultaba también a las Fuerzas Militares para realizar detenciones e interrogatorios de personas sospechosas de actos terroristas o de tener relaciones con organizaciones terroristas, interceptar comunicaciones y practicar allanamientos de vivienda sin orden judicial. Asimismo, creaba la obligación de colaborar con las autoridades en la lucha contra el terrorismo, so pena de sanciones penales.

En abril de 2002, la Ley de Seguridad Nacional fue declarada inconstitucional por la Corte Constitucional por ser contraria a los principios básicos del estado de derecho y transgredir obligaciones internacionales de Colombia en materia de derechos humanos.[59] La CIJ, en su intervención ante la Corte Constitucional, consideró que esta ley constituía "un golpe de estado al estado de derecho" y que era "incompatible con obligaciones internacionales de derechos humanos del Estado colombiano y la Constitución Política colombiana."[60] El Gobierno anunció inmediatamente después de la sentencia de la Corte Constitucional que reintroduciría esta ley así como el proyecto de "Estatuto Antiterrorista" y que procedería a algunas propuestas constitucionales para evitar en el futuro ese tipo de fallos.

Durante su campaña para las elecciones presidenciales, el candidato Álvaro Uribe ya anunció algunos elementos de su política de seguridad democrática. Uno de ellos era la propuesta de involucrar a la población civil en el conflicto armado a través de un programa llamado "millón de ciudadanos en apoyo de la Fuerza Pública" y frentes locales de seguridad.[61] Esta iniciativa fue fuertemente criticada en abril de 2002 por la entonces Alta Comisionada para los Derechos Humanos, Mary Robinson, al presentar su informe ante la Comisión de Derechos Humanos: "Aún mas preocupante es el hecho de que un importante segmento de la sociedad ve, hoy en día, al paramilitarismo como una opción legítima y que algunos candidatos políticos parecen tolerar

[57] Para un análisis jurídico de la ley, ver el memorial en derecho *Amicus Curiae* sobre la incompatibilidad de la Ley 684 de 13 de agosto de 2001, presentado en octubre de 2001 por la Comisión Internacional de Juristas, Amnistía Internacional y Human Rights Watch ante la Corte Constitucional en el marco del *Proceso de constitucionalidad radicado como D-003720 y D-03722 contra la Ley N°684 de 200*1. El documento está disponible en la página web de la CIJ: www.icj.org.

[58] El proyecto establecía nuevas definiciones de delito terrorista y cláusulas de "presunción de responsabilidad" penal que permitían criminalizar actos lícitos, rebajaba la edad de responsabilidad penal y promovía el establecimiento de pactos de autocensura en los medios de comunicación.

[59] Sentencia C- 251/2002 de 11 de abril de 2003, Magistrados Ponentes Eduardo Montealegre Lynett y Clara Inés Vargas Hernández, Expedientes D-3720 y D-3722.

[60] Resumen escrito de la intervención oral de la Comisión Internacional de Juristas ante la Corte Constitucional sobre la Ley de Seguridad Nacional, jueves 31 de enero de 2002, párr. 28. Este documento está disponible en los archivos de la Comisión Internacional de Juristas.

[61] Ver los 100 puntos del *Manifiesto Democrático*, http://www.presidencia.gov.co.

las actividades paramilitares, tal como lo demuestra la propuesta presentada por uno de los principales candidatos de armar a un millón de civiles. La comunidad internacional debe repudiar cualquier intento de involucrar a la población civil en el conflicto o cualquier otra expresión de apoyo a la violencia."[62]

La política de seguridad democrática se basa en las premisas siguientes: no existe un conflicto armado en Colombia sino una "guerra contra el terrorismo". Todo el aparato estatal y la población deben estar al servicio del esfuerzo militar y político del Estado para derrotar a los terroristas y se debe otorgar los más amplios poderes a las Fuerzas Militares para vencer al "enemigo terrorista". Deben reajustarse los recursos judiciales, las facultades de la Corte Constitucional y de los órganos de control del Estado para que no sean un obstáculo de la acción del Poder Ejecutivo en la guerra contra el terrorismo. La política de seguridad democrática implica entonces el rediseño del Estado y una militarización de la sociedad. Dicha política promueve así la no aplicación del principio de distinción entre civiles y combatientes, la inexistencia de la opción de neutralidad de los ciudadanos, la subordinación de las autoridades y poderes públicos al Poder Ejecutivo y la movilización y encuadramiento de la población civil dentro del esfuerzo bélico de las Fuerzas Militares. Asimismo, promueve draconianos recortes en materia de derechos y libertades fundamentales.

En el marco de esta política, se han promulgado numerosas medidas legales mientras que otras se encuentran en curso de adopción. Es significativo que la Corte Constitucional haya declarado inconstitucionales varias de esas medidas y que, a pesar de ello, el Gobierno haya anunciado en diversas oportunidades que volverá a presentarlas al Congreso.

CONFLICTO ARMADO Y "GUERRA CONTRA EL TERRORISMO"

La retórica gubernamental

La premisa central que invoca el Gobierno de Álvaro Uribe es que en Colombia "no existe un conflicto armado interno sino una amenaza terrorista"[63]. El pensamiento gubernamental ha sido expresado con mayor claridad por el propio Presidente en sus discursos ante el cuerpo diplomático acreditado en Colombia, a finales de enero de 2005 y ante la Mesa de Coordinación y Cooperación Internacional, celebrada en Cartagena en febrero del mismo año. En síntesis, el Presidente plantea que, dado que Colombia es una democracia con un gobierno electo por sufragio universal y no un régimen militar o dictatorial, "no podemos aceptar legitimidad alguna a la lucha de los grupos violentos. Por eso los denominamos terroristas. […] Por eso con ellos no reconocemos conflicto".[64] Para el Presidente, lo que existe es "una realidad de violencia y una realidad de crisis social humanitaria, de injusticia. […] una realidad de violencia [que] yo he pedido que no se le denomine conflicto […] porque le desconocemos la legitimidad, como actores, a aquellos que han venido inundando de sangre los campos de Colombia. […] aquí no

[62] Declaración de Mary Robinson, Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, al introducir su informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia en el 58° periodo de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos, 18 de abril de 2002 (original en inglés, traducción libre).
[63] Alto Comisionado para la Paz, Luis Carlos Restrepo, *¿Conflicto armado o amenaza terrorista?,* 6 de marzo de 2005, http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/noticias/2005/marzo/mar_06_05.htm.
[64] Discurso del Presidente de la República ante el Cuerpo diplomático acreditado en Colombia, "Palabras del Presidente Uribe ante el cuerpo diplomático", 31 de enero de 2005, http://www.presidencia.gov.co/discursos/discursos2005/enero/cuerpo_diplomatico.htm.

se trata de una insurgencia como actora política sino de una acción pura y simple de terrorismo."[65] En el documento *Política de Seguridad y Defensa Democrática*, el Presidente Uribe afirma: "La Fuerza Pública no es un actor de guerra ni de conflicto y no debemos permitir que se le iguale a grupos violentos, contra los cuales actuará con absoluta determinación, llámense como se llamen."[66] Más recientemente, el Alto Comisionado para la Paz, Luis Carlos Restrepo, amalgamaba "guerra civil" y "conflicto armado"[67] para concluir que en Colombia no existe conflicto armado interno.[68]

El Gobierno colombiano ha insistido en que el concepto de conflicto armado sólo se puede predicar en situaciones en que no existe un gobierno democrático, donde los grupos armados de oposición luchan por motivos nobles y legítimos y el sistema no ofrece canales y mecanismos institucionales para la resolución de los conflictos. Así, para el Alto Comisionado para la Paz, "el conflicto es un término noble y positivo".[69] El Gobierno colombiano hace una peculiar lectura de las normas del derecho internacional humanitario relativas a los conflictos armados, según la cual reconocer la existencia de un conflicto armado significaría reconocer la legitimidad de los grupos guerrilleros y "reconocer a los terroristas derecho para atacar a nuestros policías y soldados, como se deriva del hecho de considerarlos 'parte del conflicto'."[70] En varias oportunidades el primer mandatario colombiano ha afirmado que quienes sostienen que existe un conflicto armado le hace juego al terrorismo: "Aquí no hay conflicto, aquí lo que hay es terrorismo. Porque se ha hablado por muchos teóricos del conflicto colombiano y muchos, a partir del reconocimiento de que es conflicto, tratan de justificar -cuando menos de explicar- la acción de los violentos."[71]

No corresponde a la CIJ hacer una valoración de las razones que asisten al Gobierno para mantener esa posición. Basta con señalar que se trata de una valoración eminentemente política e ideológica que no se corresponde con los hechos ni con el derecho aplicable. Tampoco se corresponde con la percepción obtenida de las entrevistas mantenidas durante la misión de la CIJ con los interlocutores jurídicos de las diferentes instituciones, civiles, policiales y militares, todos los cuales reconocen la existencia del conflicto armado interno.

Paradójica y contradictoriamente, el Gobierno mismo ha invocado la existencia de un conflicto armado para justificar la apertura de un proceso de negociación con los grupos paramilitares de las "Autodefensas Unidas de Colombia" (AUC) y, en particular, la adopción de medidas que favorecen la impunidad de los crímenes cometidos por estos grupos. Así, altos funcionarios gubernamentales han invocado el artículo 6(5) del Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter

---

[65] Discurso del Presidente de la República durante la instalación de la Mesa de Coordinación y Cooperación Internacional que se adelanta en Cartagena, con la presencia de miembros de los países que integran el G-24 y de otras entidades multilaterales, 3 de febrero de 2005, http://www.presidencia.gov.co/discursos/discursos2005/febrero/instalacion_mesa.htm.

[66] Política de Defensa y Seguridad Democrática, pág. 6.

[67] La guerra civil es una de las muchas modalidades de conflicto armado interno pero éstas no se limitan a esta forma de violencia.

[68] Alto Comisionado para la Paz, *¿Conflicto armado o amenaza terrorista?,* 6 de marzo de 2005, http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/noticias/2005/marzo/mar_06_05.htm.

[69] Idem.

[70] Idem.

[71] Discurso del Presidente de la República, 7 de mayo de 2004, http://www.presidencia.gov.co/discursos/framdis.htm.

internacional.[72] Asimismo, en sus esfuerzos por obtener el acompañamiento de la Organización de los Estados Americanos (OEA) al proceso de desmovilización de los paramilitares, el Gobierno colombiano ha invocado la existencia de un conflicto armado interno.[73]

Antes de analizar el derecho internacional correspondiente, es importante señalar que la caracterización como "guerra contra el terrorismo" hecha por la administración Uribe, tiene hondas y graves consecuencias, especialmente en materia de respeto de principios básicos del derecho internacional humanitario, de protección de la población civil y de observancia de las normas internacionales de derechos humanos.

El derecho internacional humanitario

La caracterización de una situación de violencia como un conflicto armado interno no depende del carácter democrático o no del Estado ni de la legitimidad o no de los grupos armados de oposición. Este tipo de consideraciones políticas o ideológicas sobre la naturaleza del régimen o la legitimidad de la acción de una de las partes son ajenas al derecho internacional humanitario (DIH) para caracterizar una situación como un conflicto armado interno. El DIH establece criterios objetivos para caracterizar una situación como conflicto armado interno y distinguirla de un simple acto de bandidaje o de una insurrección desorganizada y de corta duración. Los criterios son, entre otros: "que la parte en rebelión contra el Gobierno legítimo posea una fuerza militar organizada, una autoridad responsable de sus actos, que actúe sobre un territorio determinado y tenga los medios para respetar y hacer respetar el Convenio. […] Que el Gobierno legítimo esté obligado a recurrir al ejército regular para combatir a los insurrectos, que han de estar organizados militarmente y disponer de una parte del territorio nacional […]. Que el Gobierno legal haya reconocido a los insurrectos la condición de beligerantes [o] que haya reivindicado para sí mismo la condición de beligerante […]. Que el conflicto se haya incluido en el orden del día del Consejo de Seguridad de la Asamblea General de las Naciones Unidas como constitutivo de una amenaza contra la paz internacional, una ruptura de la paz o un acto de agresión [o] que los insurrectos tengan un régimen que presente las características de un Estado".[74]

Son elementos objetivos y materiales los que permiten delimitar la existencia de un conflicto armado interno. Como lo señala el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), uno de estos elementos materiales fundamentales es "la existencia de hostilidades abiertas entre fuerzas

[72] El artículo 6 (5) del Protocolo II establece la posibilidad de que a la cesación de las hostilidades se conceda una amplia amnistía a "las personas que hayan tomado parte en el conflicto armado o que se encuentren privadas de libertad, internadas o detenidas por motivos relacionados con el conflicto armado". No obstante esta amnistía no puede cobijar los crímenes de guerra y las infracciones al derecho internacional humanitario, como son los homicidios arbitrarios, la tortura y las desapariciones forzadas. Tal ha sido la interpretación oficial sobre el alcance del artículo 6 (5) que ha hecho el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) en una carta dirigida al Fiscal del Tribunal Penal para la Antigua Yugoslavia en el año 1995: "Los trabajos preparatorios del artículo 6 (5) indican que este precepto tiene el propósito de alentar la amnistía [...] como una especie de liberación al término de las hostilidades para quienes fueron detenidos o sancionados por el mero hecho de haber participado en las hostilidades. No pretende ser una amnistía para aquellos que han violado el derecho humanitario internacional."

[73] Consejo Permanente, Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos para el acompañamiento al proceso de paz en Colombia, OEA/SerG, CP/INF.4934/04, 4 de febrero de 2004.

[74] CICR, Comentario del artículo 3 común a los Convenios de Ginebra y relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional: http://www.cicr.org/Web/spa/sitespa0.nsf/iwpList103/CF595FD96AECBC17C1256DE1005BA00F.

armadas dotadas de cierta organización. Por eso, los disturbios interiores y las tensiones internas, caracterizados por actos aislados o esporádicos de violencia, no constituyen conflictos armados en sentido jurídico, ni aun cuando el Gobierno haya tenido que recurrir a las fuerzas policiales, o incluso a un destacamento armado, para restablecer el orden. Fijados así estos límites, el conflicto armado no internacional aparece como una situación en la que hay hostilidades evidentes entre fuerzas armadas o grupos armados organizados dentro del territorio de un Estado".[75] Asimismo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha precisado: "En todos los casos, la determinación de la existencia y la naturaleza de un conflicto armado es objetiva, con base en la naturaleza y el grado de las hostilidades, independientemente del propósito o la motivación que subyace en el conflicto de la calificación de las partes en el conflicto."[76]

Así, de acuerdo con el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra y el Protocolo II, las normas del derecho internacional humanitario se aplican a toda situación de conflicto armado interno a partir del momento en que se reúnan *de facto* los elementos objetivos y materiales que lo caracterizan, independientemente de si las partes reconocen o no la existencia de tal conflicto. Como lo ha señalado el CICR, "el principio de la aplicabilidad automática se funda en exigencias humanitarias, porque la puesta en práctica de las normas de protección de las víctimas no debe depender de una apreciación subjetiva de las partes."[77]

Las normas del derecho internacional humanitario relativas a los conflictos armados internos, no le reconocen legitimidad alguna a los grupos que enfrentan a un Gobierno – sea éste democrático y/o legítimo o no, o trátese de una dictadura - al considerarlos "parte del conflicto" ni despoja al Estado de su derecho de combatirlos. El artículo 3 común a los Convenios de Ginebra prescribe que su aplicación "no surtirá efectos sobre el estatuto jurídico de las Partes en conflicto". Esto significa, como lo explica el CICR, que "el hecho de aplicar el artículo 3 no constituye en sí mismo, por parte de un Gobierno legal, ningún reconocimiento de poder alguno a la parte adversa; no limita de ningún modo su derecho –que le confiere su propia ley – a reprimir una rebelión por todos los medios, incluido el uso de las armas; no afecta en nada a su derecho a perseguir judicialmente, juzgar y condenar a sus adversarios por sus crímenes, de conformidad con la propia ley. De igual manera, para el bando adverso, sea cual fuere, así como la calificación que él se dé o que pretenda, el hecho de aplicar este artículo no le confiere ningún derecho a una protección especial, ni ninguna inmunidad. El artículo 3 – como todo el Convenio, por lo demás – sólo tiene por objeto el individuo y el trato físico debido a su condición de ser humano, independientemente de las otras calidades de la que está revestido, pero carece de efecto sobre el trato jurídico o político que puede acarrearle su comportamiento."[78] Esta misma regulación está prevista por el Protocolo II a los Convenios de Ginebra. Así, como lo ha precisado el CICR, "el Protocolo II no establece ninguna categoría

---

[75] CICR, Comentario del Protocolo adicional II a los Convenios de Ginebra de 1949, párr. 4341, http://www.cicr.org/Web/spa/sitespa0.nsf/html/950B5D7D9CEA18B2C1256E2100501C7D?OpenDocument&Style=Custo_Final.3&View=defaultBody7.

[76] *Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos*, OEA/Ser.L/V/ll.116, Doc. 5 rev. 1 corr., 22 de octubre de 2002, párr. 59.

[77] CICR, Comentario del Protocolo adicional II a los Convenios de Ginebra de 1949, párr. 4438: http://www.cicr.org/Web/spa/sitespa0.nsf/html/950B5D7D9CEA18B2C1256E2100501C7D?OpenDocument&Style=Custo_Final.3&View=defaultBody7.

[78] CICR, Comentario del artículo 3 común a los Convenios de Ginebra y relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional: http://www.cicr.org/Web/spa/sitespa0.nsf/iwpList103/CF595FD96AECBC17C1256DE1005BA00F.

particular de personas protegidas y no crea estatutos jurídicos distintos. […] La ley nacional permanece en vigor, es decir, que subsiste el derecho de las autoridades a perseguir y condenar eventualmente a las personas reconocidas culpables de infracciones en relación con el conflicto. El Protocolo no impide, en particular, llevar ante los tribunales a un miembro de un grupo armado insurrecto por el hecho de haber empuñado las armas. No le reconoce ni la condición de combatiente ni el estatuto de prisionero de guerra."[79]

La calificación de una situación como conflicto armado interno tampoco está supeditada a que los actores en contienda no recurran a métodos de combate calificados de terroristas o cometan actos terroristas durante las hostilidades. El derecho internacional humanitario, así como numerosos convenciones contra el terrorismo, prohíben la comisión de actos terroristas. El derecho internacional humanitario es claro en no condonar la comisión de tales actos criminales y si tales actos son cometidos en el marco de un conflicto armado interno su autores deben ser juzgados y sancionados.[80] Si una de las partes recurre a actos y métodos de guerra terroristas, ya sea esporádicamente o permanentemente, no por ello deja de ser un conflicto armado interno, en tanto persistan los elementos objetivos y materiales que lo caracterizan. En ese sentido, la CIDH ha subrayado: "Habida cuenta de las características generales de la violencia terrorista y su carácter cambiante, […] es evidente que las obligaciones de los Estados al responder a dicha violencia no existen en un vacío, sino que, […] las reacciones del Estado frente al terrorismo pueden estar reguladas independiente o concurrentemente por varios regímenes de derecho internacional, incluidos el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario."[81] De tal suerte que si esta violencia terrorista se da en el marco de un conflicto armado, debe aplicarse tanto el derecho internacional de los derechos humanos como el derecho internacional humanitario. Así, la CIDH ha considerado que "la denominada "guerra contra el terrorismo" posterior al 11 de septiembre de 2001" es un ejemplo de conflicto armado.[82]

Por su parte, el experto de las Naciones Unidas sobre la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, Robert Goldman, ha señalado que: "Cualquiera que sea la forma en que los Estados conciban la lucha contra el terrorismo, es importante tanto jurídica como conceptualmente que los actos de terrorismo no sean considerados invariablemente equivalentes a actos de guerra. Por ejemplo, la comunidad internacional acepta que los ataques contra civiles, la toma de rehenes y el secuestro y derribamiento de aviones civiles son formas de terrorismo. No obstante, esos actos pueden tener lugar en tiempos de paz, en situaciones de excepción o en situaciones de conflicto armado. Si son cometidos durante un conflicto armado, tales actos pueden constituir crímenes de guerra. Sin embargo, cuando tales actos se cometen en tiempos de paz o durante una emergencia que no entraña hostilidades, como suele ser el caso, éstos simplemente no constituyen crímenes de guerra y sus perpetradores no deben ser tildados de combatientes, ni procesados o tratados como tales. Esos casos deben regirse no por el derecho internacional humanitario sino por las normas internacionales de derechos humanos, la legislación nacional y, tal vez, el derecho penal internacional. […] Sin embargo, ello no significa que el carácter y la intensidad de la violencia

[79] CICR, Comentario del Protocolo adicional II a los Convenios de Ginebra de 1949, párr. 4441: http://www.cicr.org/Web/spa/sitespa0.nsf/html/950B5D7D9CEA18B2C1256E2100501C7D?OpenDocument&Style=Custo_Final.3&View=defaultBody7.
[80] Artículos 4, 2, d) y 13, 2 del Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra.
[81] *Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos*, OEA/Ser.L/V/ll.116, Doc. 5 rev. 1 corr., 22 de octubre de 2002, párr.18.
[82] *Ibid.,* párr.112.

generada por los responsables de actos terroristas o utilizada contra éstos no pueda desencadenar o ser equivalente a una situación de conflicto armado. […] En esos casos, las normas pertinentes del derecho internacional humanitario son aplicables y rigen el desarrollo de los enfrentamientos. Un principio fundamental del derecho humanitario es que éste obliga por igual a todas las partes en el conflicto y su aplicación no depende ni de las causas ni del origen de las hostilidades. En consecuencia, la aversión al adversario o a sus políticas declaradas no puede justificar el incumplimiento de las leyes de la guerra. Si bien el derecho humanitario prohíbe el terrorismo, el hecho de que tales actos se cometan durante un conflicto armado no altera ni el estatuto jurídico de las hostilidades ni de las partes en el conflicto ni el deber de las partes de observar el derecho humanitario."[83]

La realidad colombiana: conflicto armado y crisis humanitaria

A la luz de lo anterior, es innegable que Colombia padece un conflicto armado ininterrumpido desde hace más de cuatro décadas. Existe este conflicto porque existen al menos dos grupos, las FARC y en menor medida el ELN, cuya estructura y actividad responden a los requisitos y condiciones establecidos en el derecho internacional humanitario para considerar que existe un conflicto armado.[84] Lo mismo cabe decir de las AUC. Asimismo, la gravedad y persistencia del enfrentamiento armado excede notoriamente del nivel de lo que podrían considerarse meramente tensiones, disturbios interiores, motines o actos esporádicos o aislados de violencia, y los actores de la violencia son grupos organizados que actúan bajo una estructura de mando responsable, que son capaces de desarrollar hostilidades de manera sostenida y concertada, que controlan una parte del territorio, y que tienen capacidad, aunque no lo hagan, de implementar las disposiciones del mencionado Protocolo II. Como hemos señalado anteriormente, el hecho de que esos grupos hayan cometido y sigan cometiendo atentados terroristas no priva a la situación de la consideración de conflicto armado y el reconocimiento de la existencia del conflicto armado, lejos de justificar o favorecer el tratamiento jurídico que corresponde a los ataques terroristas, incrementa el rigor de la respuesta penal a los mismos: los convierte en crímenes de guerra.[85]

La realidad de los hechos es incontrovertible. Las cuatro décadas de conflicto armado en Colombia han arrojado un impresionante volumen de violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario. El número de víctimas es inmenso. En 1994, Amnistía Internacional consideraba que "desde 1986 [hasta finales de 1993], 20.000 personas han perdido la vida por motivos políticos, la mayoría de ellas a manos de las fuerzas armadas y los grupos paramilitares aliados a ellas".[86] Entre 1988 y 1997 se registraba un promedio diario de 10 víctimas de la violencia sociopolítica. Este promedio aumentó a 12 víctimas entre 1998 y 1999. Para el año 2000, se pasó a una promedio diario de 20 víctimas.[87] Según la Comisión Colombiana de Juristas, en 2003 6335 personas perdieron la vida a causa de la violencia

[83] Informe del Experto independiente de la Comisión de Derechos Humanos sobre la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, E/CN.4/2005/103, párrs. 17 y 18.
[84] Artículo 3 común de los Convenios de Ginebra de 1949 y Protocolo Adicional II de 1977.
[85] Artículo 8, 2, c) y e) del Estatuto de Roma, ratificado por Colombia el 5 de agosto de 2002.
[86] Amnistía Internacional, *Violencia política en Colombia: Mito y Realidad*, Índice AI: AMR 23/01/94/s, Ediciones EDAI, España, 1994, pág.7.
[87] Comisión Colombiana de Juristas, Apartes del Panorama de derechos humanos y derecho humanitario en Colombia, Bogotá, marzo de 2001, pág.9 y ss.

sociopolítica.[88] Ese mismo año, 2430 personas perdieron la vida en medio de combates. De acuerdo con el Banco de Datos de CINEP y Justicia y Paz, entre el 1° de julio de 2001 y el 30 de junio de 2002, 3250 personas fueron víctimas de violaciones a los derechos humanos, tales como ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, torturas, violencias sexuales, amenazas de muerte y detenciones arbitrarias. Asimismo, durante ese periodo, 4474 personas fueron víctimas de infracciones al derecho internacional humanitario, tales como homicidios intencionales de personas fuera de combate, civiles muertos o heridos durante operaciones bélicas o por el uso de armas y métodos prohibidos de guerra.[89] Las Fuerzas Militares y demás cuerpos de seguridad del Estado fueron responsables de 2841 de los casos de violaciones mientras que los paramilitares de fueron responsables de 1510. Durante ese mismo periodo, se registraron 3028 personas víctimas de infracciones al derecho internacional humanitario. Las Fuerzas Militares y demás cuerpos de seguridad del Estado fueron responsables de 645 de las infracciones al derecho internacional humanitario, los paramilitares de 1317 infracciones y los grupos guerrilleros de 1.066 infracciones. Durante el primer semestre de 2004, el Banco de Datos del CINEP registró 1000 casos de ejecuciones extrajudiciales y homicidios deliberados y 678 casos de presuntos combatientes muertos en acciones bélicas.[90]

La inmensa mayoría de las víctimas han sido campesinos, indígenas, miembros de comunidades afrocolombianas, pobladores de barrios pobres, indigentes, marginados del ciclo económico, niños de la calle, activistas sociales y políticos y sindicalistas. Entre 1991 y 2002, fueron asesinados o desaparecidos más de 1904 sindicalistas.

La cifra de personas desplazadas internamente por el conflicto ronda los tres millones, es decir, entre el 6 y el 7% de la población total del país. Este índice sitúa a Colombia en el tercer lugar del mundo, después de Sudán y la República Democrática del Congo en cuanto al número de desplazados internos.[91] La Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) señala que "al menos 287'581 personas, que integran en promedio 61'182 hogares, fueron desplazadas en Colombia durante el año 2004, en el contexto de una crisis humanitaria crónica y sostenida, que puede profundizarse si se agrava y extiende el conflicto armado interno en el país. Si bien esta cifra da cuenta de un incremento del 38.52% con relación al año 2003 (cuando más de 207.607 personas fueron desplazadas), el problema estructural es la continuidad del desarraigo de miles de personas que huyen de las zonas de confrontación. Entre 1999 y 2004 se registró, en promedio, el desplazamiento forzado de 77'692 personas por trimestre; es decir, en los últimos seis años, cada día fueron desplazadas alrededor de 863 personas dentro del territorio nacional."[92] Estos datos ponen de manifiesto que Colombia se enfrenta a un conflicto en plena actividad y adquieren mayor relevancia si se tiene en cuenta que, en la mayoría de los casos, el desplazamiento tiende a ser definitivo, ya que no existen condiciones para el retorno de los desplazados a corto ni medio plazo. Antes bien, las políticas públicas respecto de esta población parecen tender a buscar la ubicación de los desplazados en el lugar de llegada antes

[88] Comisión Colombiana de Juristas, En contravía de las recomendaciones internacionales. "Seguridad democrática", derechos humanos y derecho internacional humanitario en Colombia: agosto de 2002 a agosto de 2004, Bogotá, 2004, pág.15.
[89] Banco de datos de derechos humanos y violencia política de CINEP y Justicia y Paz, "Derechos humanos en contravía", en *El embrujo autoritario: primer año de gobierno de Álvaro Uribe Vélez*, Bogotá, septiembre de 2003, pág.115.
[90] CINEP, *Noche y Niebla*, N°29, http://www.nocheyniebla.org/.
[91] Entrevista con representantes del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).
[92] *Codhes informa,* Boletín informativo de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, N°56, 21 de febrero de 2005, http://www.codhes.org.co/Boletines.php.

que procurar de manera efectiva su retorno al lugar de origen. Según el Gobierno, la cifra de retornados en el último año asciende a 80'000 personas.[93] Esas cifras contrastan con las del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) que estima como retornados en los dos últimos años y medio únicamente 17'000 familias.[94]

Los datos precedentes permiten considerar que una de las características esenciales del conflicto es que se trata de una guerra por el control territorial y, en el caso de los grupos paramilitares, el control de las tierras cultivables. Una vez conseguido el control de territorios, los grupos paramilitares generalmente se apropian, presumiblemente de manera definitiva, de la tierra cultivable. Así, estos grupos han estado al origen de una verdadera contrarreforma agraria. La carencia de un sistema fiable y generalizado de titularidad formal y documental de las tierras, unida a la compraventa y registro ilegal de los terrenos con posterioridad a su ocupación; la inscripción de fincas a favor de paramilitares o de sus testaferros así como los procedimientos vigentes de extinción de dominio, de prescripción adquisitiva del dominio en periodos de tiempo muy cortos (cinco o diez años) sin condiciones adicionales, sin publicación de la pretensión del adquirente, y la única posibilidad de reclamación en contra *in situ* (posibilidad que por definición no está al alcance de los desplazados), facilita la apropiación definitiva de los terrenos ocupados por los grupos paramilitares en el curso del conflicto. Ello dificulta enormemente el retorno de los desplazados, quienes, además de la violencia, se ven imposibilitados para la acreditación formal de su titularidad sobre los terrenos de los que han sido deportados a la fuerza. Se estima que un 65% de los desplazados eran propietarios de las tierras que debieron abandonar a causa del conflicto.[95] A esta situación se suman los remates de fincas realizados judicialmente por las instituciones de crédito del sistema bancario colombiano, que ejecutan las garantías hipotecarias ante la no devolución de los préstamos por parte de los propietarios o poseedores desplazados. Por último, las condiciones de alojamiento, salud y educación de los desplazados en los lugares de acogida son muy deficientes.[96] La mayor parte se hacina en condiciones infrahumanas de vivienda en los arrabales de las grandes capitales colombianas sin expectativa alguna de futuro.

La mujeres han sido y siguen siendo especialmente víctimas del conflicto armado. Sin embargo, los interlocutores institucionales con los que se ha entrevistado la CIJ, más allá de casos individualizados de violencia sexual, no suelen abordar el conflicto armado con una perspectiva de género. Según diversos estimativos, más de la mitad de los desplazados por el conflicto, es decir, más de un millón de personas, son mujeres y niños.[97] De las personas desplazadas de sexo femenino, más del 40% han sido objeto de agresiones sexuales en el contexto del enfrentamiento que dio lugar a su desplazamiento.[98] De ellas, el 35% de los ataques se ha dirigido contra niñas de entre diez y catorce años. Las consecuencias son fácilmente imaginables. El índice de embarazos entre las adolescentes desplazadas es de un 30%. Casi duplica la media nacional, de por sí muy elevada.[99] Los embarazos forzados derivados de la violencia de género presente en el conflicto abocan a las víctimas, en muchos casos, a la maternidad no deseada, al aborto clandestino, y en uno y otro caso, a la posterior prostitución, igualmente forzada. La prostitución

[93] Entrevista con representantes de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz.
[94] Entrevista con representantes de ACNUR.
[95] Entrevista con Wilson Borja, Representante a la Cámara.
[96] Corte Constitucional, Sentencia T-025 de 2004.
[97] Según CODHES, 47% de las personas desplazadas internamente son mujeres.
[98] El Ministerio de Protección Social sitúa esta cifra alrededor del 36%.
[99] Profamilia. Encuesta Nacional de demografía y salud. Bogotá, 2000.

infantil se encuentra muy extendida en las zonas controladas por las autoridades militares.[100] Igualmente se refieren multitud de abusos en las zonas ocupadas por los grupos armados ilegales.[101] Los grupos paramilitares recurren frecuentemente a la práctica del reclutamiento y secuestro de mujeres para sus campamentos, donde, además de ser obligadas a trabajar, son víctimas de prostitución forzada y esclavitud sexual.

El reclutamiento de menores y su utilización en la guerra por parte de los grupos guerrilleros y los grupos paramilitares siguió practicándose a gran escala en 2004. En 2003, la UNICEF estimaba a siete mil los menores de edad reclutados como soldados por estos grupos[102] y, hoy en día, Human Rights Watch estima que más de 11'000 niños han sido víctimas de reclutamiento forzoso en los últimos años por las FARC, el ELN o las AUC.[103] Las FARC y el ELN reclutan primordialmente en las zonas rurales y los paramilitares en las ciudades entre los integrantes de las pandillas urbanas. En su informe al Consejo de Seguridad, el Secretario General de las Naciones Unidas señaló que aun cuando "el Gobierno de Colombia ha establecido procedimientos legales y administrativos para que los niños que abandonan los grupos armados sean admitidos en el programa nacional de desarme, desmovilización y reintegración del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Lamentablemente, en varias situaciones de conflicto este principio no se ha respetado y los niños detenidos por su participación en grupos armados a veces han sido utilizados para obtener información."[104] La CIJ recibió informaciones creíbles sobre la utilización de niños por las Fuerzas Militares del Estado en labores de inteligencia y mensajería. El programa "soldado por un día", que presentaremos en adelante, involucra a los menores en el conflicto e invita a los menores a la facilitación de información, incluso sobre sus familiares. Asimismo, la CIJ recibió algunas informaciones acerca del reclutamiento de menores para integrarlos en las autodefensas por parte del Ejército en Cali. El reclutamiento de menores se ve favorecido por el hecho de que más de dos millones de niños quedan cada año sin escolarizar, excluidos del cupo escolar.[105]

La situación de los pueblos indígenas, ya precaria de por sí, ha sido considerablemente agravada por el conflicto armado, siendo hostigados y victimizados indistintamente por los diferentes grupos armados y los cuerpos de seguridad del Estado.[106] Según el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas, "en los últimos quince años se registraron más de 2660 casos de violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario contra pueblos indígenas."[107] El Relator Especial, al mismo

---

[100] Entrevista con la Red Nacional de Mujeres.
[101] Amnistía Internacional, Colombia: cuerpos marcados, crímenes silenciados. Violencia sexual contra las mujeres en el marco del conflicto armado, AMR/23/040/2004/s, 13 de octubre de 2004, pág. 30.
[102] Ver http://www.elmundo.es/elmundo/2003/06/13/solidaridad/1055520942.html.
[103] Colombia - Grupos armados envían niños a la guerra - El Consejo de Seguridad de la ONU debatirá sobre los niños soldados de Colombia, 22 de febrero de 2005: http://www.hrw.org/spanish/press/2005/colombia_ninos.html. Ver igualmente: Human Rights Watch, Aprenderás a no llorar – Niños Combatientes en Colombia, Nueva York, septiembre de 2003.
[104] Los niños y los conflictos armados - Informe del Secretario General, A/59/695-S/2005/72, 9 de febrero de 2005, párr.143.
[105] Entrevista con organizaciones no gubernamentales colombianas, enero de 2005.
[106] En Colombia existen aproximadamente 785.000 indígenas pertenecientes a 84 pueblos indígenas según el Censo Nacional de 1993. Organizaciones indígenas elevan la cifra a cerca de un millón de personas, contándose más de 90 etnias. La Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) considera que existen en el país 92 pueblos indígenas reagrupando más de 785.000 indígenas.
[107] Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, E/CN.4/2005/88/Add.2, 10 de noviembre de 2004, párr.25.

tiempo que ha señalado que estos actos de violencia son imputables ante todo a las guerrillas y a las AUC, ha indicado que recibió denuncias acerca de "bombardeos a comunidades campesinas e indígenas realizados por las Fuerza Aérea, en el marco de la estrategia militar del gobierno de combate a los grupos guerrilleros".[108] Resulta preocupante el estimativo según el cual el 12% de los desplazados en el país son indígenas.[109] En la Sierra Nevada de Santa Marta, las comunidades indígenas padecen condiciones que las sitúan a mediano plazo al borde de la extinción.[110] Varios de estos pueblos indígenas han sido objeto de medidas cautelares de la CIDH. No obstante, la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos registró, en los últimos meses de 2004, "un aumento en la muerte de líderes indígenas, […] especialmente en las comunidades embera chami y kankuamas [y] un aumento de secuestros de embera katíos."[111] En 2004, en violación al cese de hostilidades declarado por los paramilitares, las AUC emprendieron acciones tales como amenazas, desplazamiento forzado, desaparición forzada, violaciones de mujeres y menores de edad, asesinatos y masacres contra los yukpa procedentes de la Serranía del Perijá (Cesar), los embera-katio de la región del Alto Sinu (Córdoba), los wayuu (La Guajira) y los Koguis (Cesar).[112]

Las comunidades afrocolombianas han sido hondamente afectadas por el conflicto armado, agravando aún más su precaria situación.[113] Las cifras de afrocolombianos entre la población desplazada por el conflicto más que duplica su proporción en relación a la población nacional. Según algunos estimativos, constituyen casi el 50% de la población desplazada en Colombia.[114] Asimismo, en los últimos años, se ha registrado un incremento de la violencia selectiva en contra de activistas de las comunidades, con homicidios, amenazas de muerte y desapariciones forzadas. Varios factores explican esta situación. Determinadas regiones, y en particular la Costa Pacífica, donde el conflicto tiene gran incidencia, son zonas donde existen numerosas comunidades afrocolombianas. Asentadas en regiones de interés económico, dada sus riquezas naturales, o militar, han sido altamente victimizadas. Además de bloqueos económicos, controles de alimentos y medicinas y restricciones a la circulación de personas, se han registrado varias masacres atribuidas a los actores del conflicto, en particular a los paramilitares y a los grupos armados de oposición. Aun cuando se dieron importantes avances con la Constitución

---

[108] Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, E/CN.4/2005/88/Add.2, 10 de noviembre de 2004, párr. 28.
[109] *Ibid*., párr.33.
[110] Entrevista con representantes de ACNUR.
[111] Informe de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, E/CN.4/2005/10, 28 de febrero de 2005, párr.37.
[112] Defensoría del Pueblo, *Seguimiento al cese de hostilidades prometido por las autodefensas unidas de Colombia*, 2005, http://www.defensoria.org.co/?_s=d1&n=107.
[113] La población afrocolombiana está concentrada en las zonas costeras del Pacífico y del Caribe y en los departamentos del Chocó, Valle del Cauca, Cauca, Nariño, Guajira, Magdalena, Atlántico, Bolívar, Córdoba, Cesar, Sucre, y Antioquia). Aunque no existen claras estadísticas oficiales sobre población afrocolombiana, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) estimaba en 1997 que existían alrededor de 10.5 millones de afrocolombianos, o sea un 26% del total de la población colombiana (CONPES, *Plan Nacional de Desarrollo de la Población Afrocolombiana - 1998-2002)*. Según el ACNUR, representan 8% de la poblacion y las organizaciones afrodescendientes elevan la cifra al 26%. Se estima que un 80% de los afrocolombianos perciben ingresos anuales percápita que oscilan entre 500 y 600 dólares, frente a un promedio nacional de 1.500 dólares; el 74% de ellos percibe ingresos que están por debajo del salario mínimo legal vigente; alrededor de la mitad de la población rural afrocolombiana es analfabeta; y de cada 100 jóvenes que terminan secundaria sólo dos logran entrar a la universidad.
[114] Entrevistas con organizaciones no gubernamentales, enero de 2005.

de 1991[115], la población afrocolombiana como colectivo está muy insuficientemente representada en las instituciones. Todo ello converge a convertirlos, al igual que a los indígenas, en grupos especialmente vulnerables.

Si los anteriores datos y cifras son alarmantes, sólo reflejan un porcentaje del conjunto de todas las violaciones graves de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario cometidas en el país. Se estima que un gran número de desapariciones forzadas, torturas y ejecuciones extrajudiciales no son denunciadas ante las autoridades como tampoco registradas por las organizaciones de derechos humanos. Ello se explica, en parte, por el hecho de que muchas de esas violaciones e infracciones son cometidas en zonas distantes de centros urbanos o cuyo acceso es vedado por las Fuerzas Militares y/o los paramilitares no sólo a los defensores de derechos humanos sino incluso a los funcionarios de la Procuraduría y de la Defensoría del Pueblo. La razón se encuentra también en el clima de terror y miedo en que vive la población. Denunciar las violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario significa, en muchas regiones del país, ponerse en la mira de las Fuerzas Militares, de los paramilitares o de los grupos guerrilleros.

Un conflicto armado reconocido internacionalmente

La existencia del conflicto armado ha sido reconocida tanto por anteriores gobiernos y tribunales de justicia colombianos como por organizaciones intergubernamentales y gobiernos extranjeros. En su declaración adoptada en Londres el 10 de julio de 2003, los gobiernos de Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Japón, México, Noruega, Suiza, Estados Unidos de América y de la Unión Europea reconocieron la existencia de un conflicto armado interno en Colombia. En sus conclusiones de enero y diciembre de 2004, el Consejo de la Unión Europea reconoció la existencia de un conflicto armado interno en Colombia.[116]

La Asamblea General de la OEA, en junio de 2003, adoptó una Declaración que instaba al "Secretario General de las Naciones Unidas […] para que, […] utilice sus buenos oficios para impulsar decididamente un proceso de paz en Colombia exhortando a los movimientos guerrilleros que operan en dicho país a firmar un acuerdo de cese de hostilidades y entrar a un diálogo abierto y transparente que […] permita llegar a una solución pacífica y definitiva al conflicto colombiano".[117] La Conferencia Especial sobre Seguridad de la OEA, celebrada en México en octubre de 2003, adoptó una Declaración en la que reconoce la existencia del conflicto armado en Colombia.[118] El Consejo Permanente de la OEA, en su resolución "Apoyo al Proceso de Paz en Colombia" expresamente reconoció la existencia de un conflicto armado interno en Colombia.[119]

---

[115] Artículo 55 transitorio de la Constitución. Asimismo la Ley 70 de 1993 - Ley de Comunidades Negras -estableció dentro del Plan de desarrollo nacional, el Plan de desarrollo afrocolombiano. La Ley 649 de 2000 estableció dos cúrules para afrocolombianos en la Cámara de Representantes. La Ley 725 de 2001 instituyó el 21 de mayo como *Día Nacional de la Afrocolombianidad*.

[116] Ver http://europa.eu.int/comm/external_relations/colombia/intro/gac.htm#c260104.

[117] *Declaración sobre la situación en Colombia*, Resolución AG/DEC. 34 (XXXIII-O/03) adoptada el 10 de junio de 2003 por los Estados Miembros de la OEA.

[118] Declaración de la Conferencia Especial sobre Seguridad sobre la Situación de Colombia, OEA/Ser.K/XXXVIII, CES/dec. 3/03, de 28 de octubre de 2003.

[119] Resolución CP/RES. 859 (1397/04) "Apoyo al Proceso de Paz en Colombia", OEA/Ser.G, CP/RES. 859 (1397/04), 6 de febrero 2004.

La designación, en 1999, de un Asesor Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para Colombia para la realización de buenos oficios en busca de una solución negociada al conflicto fue la expresión misma del reconocimiento de la existencia de un conflicto armado.[120] Finalmente, el CICR ha considerado que "el conflicto armado entre el Gobierno colombiano y varios grupos rebeldes es uno de los de más larga duración en el mundo y se caracteriza por un alarmante número de violaciones del derecho internacional humanitario."[121] Desde su establecimiento en el país en 1997, la Oficina en Colombia del Alto Comisionado para los Derechos Humanos ha mencionado en todos sus informes la persistencia del conflicto armado interno.

MILITARIZACIÓN DE LA SOCIEDAD

> "*Esta no es una guerra. Este no es un conflicto. Esta es una democracia garantista al servicio de 44 millones de ciudadanos, desafiada por unos terroristas ricos*."
>
> Álvaro Uribe[122]

La propuesta preelectoral de involucrar a la población civil en el conflicto armado se ha transformado en varios programas y proyectos de ley desde la llegada de Álvaro Uribe a la Presidencia. Estos programas y reformas son piedras angulares de la política de seguridad democrática que propone la activa cooperación de la totalidad de la población con las Fuerzas Militares y del Estado en su lucha contra los grupos alzados en armas. Varios documentos adoptados por la Administración de Uribe[123] expresan con nitidez este propósito que, para derrotar la amenaza terrorista, se requiere de la cooperación de la ciudadanía:

El Presidente Uribe afirma en el documento oficial sobre la política de seguridad democrática que "el concepto clave aquí es solidaridad. Solidaridad entre los ciudadanos y solidaridad con la Fuerza Pública. […] La seguridad no se alcanza sólo con los esfuerzos de la Fuerza Pública. Este va a ser un esfuerzo de todo el Estado, de todos los colombianos."[124] El documento desarrolla esta premisa según la cual, "para el éxito de la lucha contra el terrorismo no basta la coordinación y la cooperación internacional: la solidaridad de la ciudadanía y su cooperación con las autoridades es el elemento fundamental, sin el cual no es posible derrotar esta amenaza."[125]

Asimismo, en su *Plan Nacional de Desarrollo*, el Gobierno plantea uno de los elementos esenciales de la política de seguridad democrática: "La estrategia de control al territorio y defensa de la soberanía nacional comienza con la desarticulación de las redes de apoyo logístico

[120] El 30 de abril de 2005, se terminó la misión del Asesor especial, James Lemoyne.
[121] "Colombia: el conflicto sigue caracterizándose por un alarmante número de violaciones del DIH", 7 de agosto de 2004, http://www.cicr.org/web/spa/sitespa0.nsf/iwpList248/D97D33CD25A8CDFA03256ECA0044195E.
[122] Intervención del Presidente de la República, Álvaro Uribe, durante el acto de posesión del nuevo comandante de la Fuerza Aérea Colombiana, General Édgar Lesmez, en la base militar de Catam, en Bogotá, *El País*, 9 de septiembre de 2003.
[123] Ver, entre otros, Política de Defensa y Seguridad Democrática, abril de 2003; Colombia: Seguridad Democrática – Colombian Democratic Security, 11 de septiembre de 2002 y Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006: hacia un Estado Comunitario, adoptado mediante la Ley 812 de 23 de junio de 2003, www.presidencia.gov.co.
[124] Carta del Presidente de la República, en *Política de Defensa y Seguridad Democrática*, abril de 2003, págs.6 y 7.
[125] Política de Defensa y Seguridad Democrática, abril de 2003, párr.105.

de los grupos violentos y de su capacidad armada. […] La cooperación ciudadana será un elemento crucial de la estrategia. Se preparará cerca de 1 millón de ciudadanos que conformarán las redes de cooperantes en las ciudades y en el campo. Se continuarán implementando los incentivos para fomentar la participación ciudadana en la estrategia de seguridad democrática." En una carta dirigida a la CIJ, fechada 16 de octubre de 2002, el Presidente Uribe aseveraba: "restablecer el orden público y frenar la criminalidad desbordada es tarea irrealizable si el Estado no cuenta con la cooperación activa de sus ciudadanos. […] Ninguna persona o institución puede ser excluida del deber y el derecho de prestar su colaboración a las autoridades en defensa del régimen constitucional y la protección de los derechos de los ciudadanos. Nadie puede ser neutral en la lucha del Estado contra cualquier modalidad criminal."[126]

En desarrollo de la política de seguridad democrática, el Gobierno colombiano ha implementado varios programas para involucrar a la población civil en el conflicto, entre los cuales se destacan la red de informantes y cooperantes, los "soldados campesinos" y "soldados por un día".

La red de informantes y cooperantes

Uno de los programas pilares de la política de seguridad democrática, como lo hemos mencionado, es la formación de una red nacional de informantes y cooperantes, anunciada ya por Álvaro Uribe durante la campaña presidencial: "Todos apoyaremos a la fuerza pública, básicamente con información. Empezaremos con un millón de ciudadanos. Sin paramilitarismo. Con frentes locales de seguridad en los barrios y el comercio. Redes de vigilantes en carreteras y campos. Todos coordinados por la fuerza pública que, con esta ayuda, será más eficaz y totalmente transparente." [127]

El Gobierno colombiano ha invocado el artículo 95 de la Constitución de Colombia, sobre deberes y obligaciones de los ciudadanos, para justificar la creación de este programa y ha emitido algunas normas reguladoras en la materia.[128] Se presenta como "una red de ciudadanos en las zonas urbanas y rurales del país cooperará activa, voluntaria y desinteresadamente con las autoridades, participando en programas ciudadanos de cultura para la seguridad y brindando información que permita la prevención y la persecución del delito."[129] Así, informantes y cooperantes proporcionan "las bases para que la inteligencia militar, policial y estatal brinde información certera que conduzca a golpes determinantes contra las OML [organizaciones al margen de la ley]"[130]. El propósito oficial del programa es convertir al ciudadano "en un actor indispensable y estratégico en la definición de la seguridad y en el apoyo, respaldo y colaboración con las autoridades." [131]

---

[126] Carta del Presidente Álvaro Uribe dirigida a la CIJ, de fecha 16 de octubre de 2002. Archivos de la Comisión Internacional de Juristas.

[127] Álvaro Uribe Vélez, Mano firme, corazón grande - El camino de la confianza- programa de Gobierno, Alvaro Uribe Vélez Presidente, 6 de mayo de 2002, pág.13.

[128] Ver la Directiva N°016 de 24 de septiembre de 2003 del Ministerio de Defensa Nacional.

[129] Política de Defensa y Seguridad Democrática, abril de 2003, párr.131.

[130] *Guía de planeamiento estratégico* 2005-2006, Presidencia de la República–Viceministerio de gestión institucional, enero de 2005, pág.29

[131] Departamento Nacional de Planeación, Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 – hacia un Estado Comunitario, Presidencia de la República, Bogotá, 2003, pág.45.

El Gobierno colombiano anunció como meta inicial el reclutamiento de un millón de informantes.[132] En abril de 2003, el Director de la Policía Nacional anunciaba que existían 246.339 cooperantes y 7.011 informantes. En febrero de 2004, el Ministerio de Defensa anunciaba que 1.600.000 personas conformaban la red[133] y, en agosto de 2004, que más de 2.500.000 de personas estaban registradas como cooperantes. No se sabe exactamente cuántas personas forman parte de esta red. En todo caso, el objetivo es que todos los colombianos la integren en el futuro: "Si 44 millones de colombianos acompañan el Estado y se sienten apoyados por él, fracasará el terrorismo."[134] Como expresamente lo ha manifestado el Presidente Uribe: "En las ciudades, todos debemos hacer parte de los frentes locales de seguridad de la Policía. Todo almacén, toda oficina debe tener un cooperante. Toda empresa agropecuaria debe tener un cooperante con la Fuerza Pública. La Fuerza Pública tiene que liderar que en todas partes haya cooperación, para eso es fundamental la comunicación".[135]

Esta red está compuesta por personas civiles y adscrita al Ministerio de Defensa. Los informantes y cooperantes están bajo el control, la supervisión y evaluación de los comandantes militares, policiales y de los organismos de seguridad del Estado. Tanto los cooperantes como los informantes son personas dispuestas a cooperar en labores de inteligencia con el Gobierno. Los informantes, a diferencia de los cooperantes, son personas que proveen información, a cambio de dinero a los organismos de inteligencia y de policía judicial, que permitirían prevenir atentados terroristas o capturar miembros de la guerrilla.[136] El reclutamiento de esos informantes se hace sobre una base supuestamente voluntaria. No obstante, durante su misión a Colombia, la CIJ ha tenido conocimiento de casos en los cuales la Fuerza Pública interrumpe asambleas de organizaciones sociales y sindicatos donde entrega formularios para la suscripción a la red. En la mayoría de los casos, la gente firma por temor a represalias. También se reclutan informantes en sus casas directamente y se los alienta a delatar a personas que les son desconocidas.[137]

El establecimiento de esta red plantea varios problemas. En primer lugar, la información proveída por los informantes es utilizada para dar sustento a informes de inteligencia militar. No es claro cuál es la utilización de ésta información ni el proceso de verificación y control ni tampoco a que fines es empleada. Los archivos de inteligencia militar han sido objeto de numerosas críticas, tanto por la Oficina en Colombia del Alto Comisionado para los Derechos Humanos como por la CIDH. Existen fundados temores que estos informes sean utilizados como base para acciones ilegales y graves violaciones de derechos humanos por las Fuerzas Militares.

En segundo lugar, la mayoría de las detenciones o allanamientos arbitrarios se fundamentan en testimonios de informantes. Se utiliza también esa información, sin que se corrobore, como única prueba en los procesos penales.[138] En tercer lugar, las funciones de la red no se limitan a actividades de recolección de información sino que los informantes participan también en

---

[132] Departamento Nacional de Planeación, Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 – hacia un Estado Comunitario, Presidencia de la República, Bogotá, 2003, pág. 45.
[133] Efectividad de la Política de Defensa y Seguridad Democrática, Ministerio de Defensa, 2004, pág. 10.
[134] Política de Defensa y Seguridad Democrática, abril de 2003, párr.130.
[135] Discurso del 7 de mayo de 2004 en http://www.presidencia.gov.co/discursos/framdis.htm.
[136] Comisión Colombiana de Juristas, En contravía de las recomendaciones internacionales."Seguridad democrática", derechos humanos y derecho humanitario en Colombia: agosto de 2002 a agosto de 2004, Bogotá, 2004.
[137] Entrevistas con organizaciones sociales en el departamento de Arauca, enero de 2005.
[138] Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación en Colombia, E/CN.4/2005/10, párr. 28.

operaciones militares. En casi todos los casos de detenciones arbitrarias, se reporta que la fuerza pública se hace acompañar por informantes encapuchados que señalan a las personas "sospechosas". La CIJ recibió testimonios de que incluso niños son utilizados para esta labor.

Finalmente, otro aspecto preocupante es las cuestión de la tenencia de armas por parte de informantes y cooperantes. Si bien el Presidente Uribe afirmó públicamente que el programa de la red de informantes y cooperantes no preveía la dotación con armas de sus integrantes, asimismo aseveró que el Gobierno colombiano no se opondría a que, a título individual, los miembros de la red se armaran. Esto resulta preocupante si se tiene en cuenta que el Gobierno colombiano ha insistido en su propuesta de reformar la legislación sobre tenencia de armas y municiones con el propósito de que particulares puedan adquirir armas hasta ahora consideradas de uso privativo o restringido de las Fuerzas Militares. [139]

El programa de "soldados campesinos"

"Colombia tiene 1096 municipalidades, hoy en más de 500 municipalidades tenemos una especie nueva de soldados, creada en este Gobierno, se llaman "soldados de mi pueblo", los jóvenes prestan su servicio militar en el mismo pueblo en donde han residido, donde vive su familia y eso ha ayudado mucho porque ellos sienten un compromiso más grande, al saber que la población que están protegiendo es la población donde han nacido o crecido o residido, la población donde está su familia y reciben una gran cooperación de la comunidad, porque esa comunidad siente que tiene que trabajar por sus soldados, por su hermano, su hijo o su compañero de estudio."[140] Al asumir la Presidencia de la República, Álvaro Uribe ya había anunciado su intención de crear una fuerza de al menos 15'000 "soldados campesinos" o "soldados de mi pueblo", el objetivo siendo que esta fuerza llegue a los cien mil personas antes de culminar su mandato en 2006. El programa de "soldados campesinos" se sustenta en la convicción del Gobierno de que para que el Estado recupere y garantice el control de todo el territorio colombiano se requiere "un esfuerzo colectivo de toda la sociedad"[141] en el que todos los ciudadanos tienen que contribuir con las Fuerzas Militares en la lucha contra el terrorismo. Uno de los propósitos del programa es asegurar la permanencia de una fuerza militar de contención en las zonas donde las Fuerzas Militares no pueden garantizar la presencia continua de sus unidades de soldados profesionales. Con ello se abaratan los costos de la presencia y control territorial permanente de las Fuerzas Militares, dado el alto costo de los soldados profesionales y su carácter de fuerza reactiva. Asimismo, el programa de soldados campesinos se utiliza para ampliar la red de informantes e involucrar la población civil en el conflicto armado: "Como la gente forma parte de la población eso va creando un tejido de cooperación con la Fuerza pública. A la población toca tenerla del lado nuestro. Es la única forma de ganar esta guerra."[142] La figura de los "soldados campesinos" existía en la legislación colombiana sobre el servicio militar[143] antes de la administración Uribe, pero con otra finalidad.

[139] Decreto 2535 de 1993 sobre tenencia de armas, municiones y explosivos.
[140] Discurso del Presidente de la República, Álvaro Uribe Vélez, en la Conferencia de las Américas, Miami, 30 de septiembre de 2004.
[141] Política de Defensa y Seguridad Democrática, abril de 2003, párr.7.
[142] Ministra de Defensa, Marta Lucía Ramírez, en "Campesinos armados", Revista *Semana*, N°1060, 24 de agosto de 2002.
[143] Ley 48 de 3 de marzo de 1998 por la cual se reglamenta el servicio de Reclutamiento y Movilización. El artículo 13 de esta ley regula algunos aspectos de los soldados campesinos.

El número de soldados campesinos es incierto. En marzo de 2005, algunos medios periodísticos hablaban de veinte mil mientras otros de cincuenta y cinco mil soldados campesinos. Según el Ministerio de Defensa, entre agosto de 2002 y enero de 2004, se conformaron 455 pelotones de soldados campesinos en 450 municipios en el país.[144] Pelotones de soldados campesinos están presentes en municipios de los departamentos de Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cesar, Córdoba, Choco, Cundinamarca, Nariño, Sucre, Risaralda, Valledupar y Valle del Cauca.[145] Según el Ministerio de Defensa, la IV Brigada disponía de 1.764 soldados campesinos distribuidos en 16 municipios de Antioquia y dos del Chocó.[146]

El programa consiste en el reclutamiento de jóvenes en edad de prestar su servicio militar y su encuadramiento en unidades militares de "soldados campesinos" en los sitios mismos de donde son oriundos, dotando así pequeños municipios con un pelotón de soldados provenientes de la misma región.[147] Estos soldados campesinos tienen como función respaldar la labor de las policías y soldados profesionales en municipios pequeños donde hay poca o ninguna presencia de la Fuerza Pública. A diferencia de los policías y soldados regulares, los soldados campesinos viven en sus casas y combinan sus actividades normales de estudio o trabajo con las de entrenamiento militar y funciones del servicio, tales como la seguridad de puentes o infraestructura de su zona y labores de inteligencia. También participan de acciones bélicas junto con soldados profesionales o agentes de la Policía Nacional.

Muchos jóvenes se han incorporado a este programa por falta de opciones de vida.[148] Otro factor de participación en el programa es que los que se niegan en cooperar con las fuerzas armadas son considerados como guerrilleros.

El programa de "soldados campesinos" plantea graves problemas. Uno de ellos es el escaso entrenamiento de tres meses que reciben, tiempo insuficiente para una adecuada formación pero con la enorme ventaja para el Estado de ser menos costosa que la formación de las tropas profesionales. La escasa formación de los soldados campesinos aumenta el riesgo de que éstos cometan violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario. El último informe de la Alta Comisionado para los Derechos Humanos subraya el impacto nefasto de este programa sobre los derechos humanos: "Ha habido denuncias de la población civil del atropello por parte de los llamados "soldados campesinos". La falta de una capacitación adecuada en el respeto de los derechos humanos es probablemente una razón detrás de muchos de estos atropellos y violaciones."[149] Asimismo, la escasa instrucción militar que reciben aunada a la poca protección que se les brinda hace que los soldados campesinos sean muy vulnerables a los ataques de la guerrilla.[150]

---

[144] Ministerio de Defensa, Efectividad de la Política de Defensa y Seguridad Democrática, Agosto 2002-Enero 2004, 2004, pág. 9.
[145] Base de datos de la Comisión Colombiana de Juristas.
[146] http://alpha.mindefensa.gov.co/index.php?page=181&id=1510.
[147] Ministerio de Defensa, Efectividad de la Política de Defensa y Seguridad Democrática. Agosto 2002-Enero 2004, 2004, pág. 10.
[148] Según la Contraloría General de la República, el 64% de la población es pobre y el 31% de los pobres viven por debajo de la línea de indigencia (ver "Evaluación de la Política Social 2003", marzo de 2004, pág. 43) y según el *Informe de Desarrollo Humano 2004* del PNUD, el 20% de la población más pobre percibe el 2.7% de lo ingresos totales mientras el 20% más rico concentra el 62%.
[149] Informe de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos sobre la situación en Colombia, E/CN.4/2005/10, párr.44.
[150] En un informe al Comité contra la Tortura, varias organizaciones de derechos humanos reportaron casos en los cuales soldados campesinos o cometieron abusos o han sido blanco de ataques por parte de la guerrilla. Ver

Otro aspecto muy preocupante de este programa es el hecho de que estos soldados prestan servicio en su propia comunidad, viven con sus familias y continúan residiendo en el hogar familiar. De hecho, el Estado alienta a los familiares y miembros de la comunidad del soldado a cooperar para proteger a sus soldados, lo que genera un riesgo para todos los miembros de la comunidad. Las FARC y el ELN han amenazado de muerte a numerosas familias de soldados campesinos.

El Gobierno sigue utilizando este programa en desconocimiento de las recomendaciones internacionales y, entre ellas, las últimas recomendaciones del Comité contra la Tortura que manifestó en 2004 "su inquietud por el hecho de que diferentes medidas adoptadas o en vía de adopción por el Estado parte en materia antiterrorista, o contra grupos armados ilegales podrían favorecer la práctica de la tortura. En este sentido, el Comité expresa su preocupación, en particular, por la utilización de "soldados campesinos" a tiempo parcial, que siguen viviendo en su comunidad pero participan en acciones armadas contra la guerrilla, de modo que ellos y sus comunidades pueden ser objeto de acciones de los grupos armados ilegales, incluyendo actos de tortura y malos tratos".[151] El Comité recomendó que el Estado "reconsidere asimismo, a la luz de su obligación de prevenir la tortura y los malos tratos según la Convención: i) la utilización de 'soldados campesinos'."[152]

El Consejo de Estado, en un fallo de marzo de 2005 sobre responsabilidad extra-contractual del Estado, consideró que con la creación de pelotones de "soldados campesinos" en zonas de conflicto armado, "el Ejército y en general las Fuerzas Militares vulneran los derechos fundamentales al poner en riesgo la vida de jóvenes que no están en capacidad de enfrentar el conflicto armado".[153] El Consejo de Estado indicó que las Fuerzas Militares y de Policía no deben enviar a zonas de conflicto soldados campesinos, soldados bachilleres o auxiliares de policía debido a que no tienen la preparación necesaria para estar en 'zonas rojas'.[154] No obstante, no se ha tenido conocimiento acerca de la implementación de la recomendación judicial por el Poder Ejecutivo.

El programa "soldado por un día"

El programa "soldado por un día", diseñado por el Grupo de Operaciones Sicológicas (GEOS) del Ejército colombiano, se empezó a experimentar por el Grupo de Caballería Mecanizada N° 18 General Rebeíz Pizarro en Saravena (Arauca) en noviembre de 2002 y luego fue extendido a los departamentos de Antioquia, Arauca, Nariño, Norte de Santander y Santander. El programa estaba dirigido a las alumnos de escuelas y centros de enseñanza de Saravena: los niños eran invitados a las instalaciones militares, donde jugaban con los soldados vestidos de payasos, utilizaban la piscina, participaban en rifas, recibían pasteles y refrescos y jugaban con los tanques mientras los soldados les enseñaban a manejar armas. Antes de regresar a sus casas los

---

Coalición Colombiana contra la Tortura, *Informe de actualización sobre la implementación de medidas recomendadas por el Comité contra la Tortura al Gobierno colombiano*, febrero de 2005, pág.12.

[151] Conclusiones y recomendaciones del Comité contra la Tortura. Colombia. 04/02/2004. CAT/C/CR/31/1, párr.9.

[152] Conclusiones y recomendaciones del Comité contra la Tortura. Colombia. 04/02/2004. CAT/C/CR/31/1., párr.11.

[153] Aparte del Fallo de la Sección Tercera del Consejo de Estado, Magistrado Ponente Ramiro Saavedra, de marzo 2005, citado en "Soldados campesinos no pueden ir a zonas de conflicto", en *Vanguardia Liberal*, 2 de marzo de 2005, http://www.vanguardia.com/2005/3/2/pri6.htm.

[154] *Idem*. Ver igualmente *http://elpais-cali.terra.com.co/HOY/NAL/A303N1.html* y *http://www.diariodelsur.com.co/marzo/4/nacional.php*.

niños eran recompensados con una reproducción de un billete de 20.000 pesos en el que aparecía escrito: "El gobierno lo recompensa. Usted y su familia merecen otra oportunidad. ¡Vuélese ya!" (esto último referido a la guerrilla). El Ejército asegura que el programa estaba ideado para "inculcar en los niños el amor por su patria" y para "fortalecer el amor y respeto por los símbolos patrios". Sin embargo, su propósito real no parece ser éste. Algunos analistas consideran que este programa tiene como meta contribuir a la creación de una red de informantes e involucrar a los menores de edad en actividades de inteligencia.[155] La declaración del comandante del Grupo Rebeíz Pizarro según la cual la intención del programa era "hacer que el hijo del guerrillero cuestione a su papá" resulta reveladora.[156] Varios educadores que se negaron a enviar a sus alumnos a las jornadas de "soldado por un día" fueron víctimas de fuertes presiones e incluso de amenazas por uniformados. Asimismo, familias de menores que participaron en esas jornadas fueron amenazadas por las FARC.

Aparentemente este programa habría sido desmantelado por el Ejército a mediados de 2003, a solicitud de la Procuraduría General de la Nación.[157] La Procuraduría consideró que "la vinculación de los niños con el ánimo de hacer que se cuestionen consciente o inconscientemente respecto de situaciones sociales e incluso políticas -como "el hecho de pertenecer sus padres a la insurgencia"-, parece ir en contravía con el grado de desarrollo psíquico de los niños y con su propia suerte y vulnerabilidad" y que "es notorio el riesgo que corren los menores al estar en un sitio que podría ser claramente determinado por los actores armados al margen de la ley, como objetivo militar, de ahí la absoluta inconveniencia de que el ejército intente ganar la voluntad de los niños poniéndolos en riesgo. Finalmente la Procuraduría recordó que "la principal misión del ejército no es precisamente la de educar a los niños, lo cual no quiere decir que no sea indispensable la presencia de otras instituciones estatales especializadas en la construcción de valores desde la niñez y en una instrucción cívica que subraye la importancia de las instituciones estatales y las ventajas morales del compromiso personal con las mismas".[158]

No obstante, el programa "soldado por un día" habría sido reorientado hacia sectores profesionales, como periodistas y empresarios, y autoridades civiles. Durante el año 2003, varias autoridades civiles participaron en el programa "soldado por un día" y, en el marco de éste, recibieron entrenamiento militar, como ejercicio de tiro y polígono de reacción.[159] Según informaciones de prensa, en 2005, se habrían realizado nuevas jornadas de "Soldados por un día".[160]

---

[155] Ver, entre otros, Oscar del Álamo, "Colombia y el drama de los niños soldados", en *Revista internacional para el desarrollo humano*, N°18, 15 de febrero de 2005, (http://www.iigov.org/gbz/article.drt?edi=14379&art=14387); Amnistía Internacional, *Colombia. Un laboratorio de guerra: Represión y violencia en Arauca,* Índice AI:AMR 23/004/2004, 20 de abril de 2004; Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia, *Niñez, escuela y conflicto armado en Colombia*, Bogotá, octubre de 2003; José Rusbel Lara, *Informe de derechos humanos – Arauca 2002,* Ed.Humanidad Vigente Corporación Jurídica, Bogotá, abril 2003.

[156] "La reconquista de Arauca", en *Revista Semana*, 3 de febrero 2003.

[157] Procuraduría General de la Nación, "Informe Especial sobre la zona de rehabilitación y consolidación de Arauca", en *Estados de Excepción*, 19 de mayo de 2003.

[158] Idem.

[159] Ver "Soldados presidenciales en Casa de Nariño", 23 de mayo de 2003 http://www.plancolombia.gov.co/index.asp?vinculos=1&noticiaID=415&programa=0.

[160] Adriana León, "Soldados por un día", en *Vanguardia Liberal*, 19 de abril de 2005, http://www.bucaramanga.com/arc.asp?Cod_pag=35.

El Proyecto de ley de reforma del servicio militar obligatorio

"Todos los jóvenes recibirán entrenamiento militar como los profesionales de la reserva y serán colaboradores permanentes de la fuerza pública."[161] Con el objetivo de implementar esta propuesta del entonces candidato Uribe, el Gobierno ha promovido un proyecto de ley que tiende a ampliar el servicio militar obligatorio.

La Constitución colombiana establece el servicio militar obligatorio. No obstante, dejaba a la ley la regulación de las eximentes a su prestación.[162] La legislación en vigor hasta ahora sólo prevé el servicio militar obligatorio para los hombres y exime de su prestación, entre otros, a los indígenas que "vivan en su territorio y conserven su identidad cultural, social y económica", en todo tiempo. [163] Asimismo, la población masculina desplazada está exonerada de prestar el servicio militar obligatorio[164] y las mujeres pueden prestar un servicio militar voluntario.[165]

El proyecto de ley de servicio militar obligatorio fue presentado ante el Congreso en el primer semestre de 2003. Este proyecto establece que la prestación del servicio militar tendrá lugar conforme al principio de universalidad, con la justificación de que todos los colombianos tienen las mismas obligaciones.[166] Se plantea en este proyecto la vinculación al servicio militar de las mujeres, los pueblos indígenas y la población desplazada. Como resultado de los primeros debates en el Congreso, las mujeres estarán exentas de prestar el servicio militar pero todavía prevé el proyecto el servicio para los pueblos indígenas, la población desplazada y para los combatientes desmovilizados. En su informe sobre su visita a Colombia, el Relator Especial sobre la situación de los derechos de los pueblos indígenas, recomendó que los indígenas queden exentos de prestar el servicio militar.[167]

El Proyecto de ley de armas y municiones

En septiembre de 2002, parlamentarios afectos al Gobierno presentaron al Congreso un proyecto de ley facilitando la adquisición de armas hasta entonces calificadas de "uso privativo de las Fuerzas Militares" por particulares.[168] El proyecto fue elaborado y promovido por un grupo interinstitucional, conformado por el Ministerio de Defensa, la Industria Militar (Indumil) y varios parlamentarios. Luego de un dilatado trámite y por razones procesales, el proyecto fue archivado en junio de 2004. No obstante, varios analistas consideran que el Gobierno presentará nuevamente el proyecto a consideración del Congreso. Es más, en su *Guía de Planeamiento Estratégico* para 2005 y 2006, el Gobierno colombiano anuncia que el Comando General de las

[161] *Manifiesto Democrático*, punto 29, http://www.presidencia.gov.co.
[162] Artículo 216 de la Constitución.
[163] Artículo 27, Ley 48 de 1993.
[164] Resolución 1879 de 18 de diciembre de 2001 del Ministerio de Defensa.
[165] Ley 48 de 1993 y Decreto 2048 de 1993.
[166] Proyecto de ley 69 de 2004-Cámara y 19 de 2003-Senado acumulado con el proyecto de ley 36 de 2003-Senado "por medio de la cual se dictan normas y disposiciones sobre el servicio militar obligatorio y se dictan otras disposiciones." Su artículo 2 estipula: "Bajo el principio de universalidad y sin distinción en razón de su condición económica, social o nivel de escolaridad, todos los varones colombianos están obligados a definir su situación militar, en desarrollo del principio constitucional de equidad que rige el estado social de derecho. La prestación del servicio militar será a partir de la fecha en que se cumpla la mayoría de edad hasta los veintiocho años."
[167] Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, E/CN.4/2005/88/Add.2, párr.100.
[168] Proyecto de ley N°79 de 2002–Senado y N°174 de 2003–Cámara, "por el cual se expiden normas sobre armas, municiones y explosivos y se dictan otras disposiciones".

Fuerzas Militares, la Policía Nacional, Indumil y el Ministerio de Defensa "asesorarán e integrarán los comités pertinentes para expedir una normatividad adecuada a la situación actual del país y de acuerdo a las necesidades mismas de los civiles. […] Las armas en poder de los civiles serán reglamentadas para que su uso sea exclusivo de sectores amenazados." [169]

El proyecto de ley busca autorizar la tenencia de armas de uso restringido a los servicios de vigilancia y seguridad privada y a "personas naturales que prueben la necesidad de su uso."[170] Asimismo, el proyecto redefine la categoría de "armas de uso restringido", de tal modo que armas hasta entonces consideradas de "uso privativo" de la Fuerza Pública – como pistolas automáticas y subametralladoras – serían calificadas de "armas de defensa personal especial" que puede adquirir los particulares y los servicios de vigilancia y seguridad privada. El proyecto también busca otorgar una amnistía para permisos vencidos para armas adquiridas legalmente, o sea aquellas debidamente registradas en el Archivo Único Nacional de Armas del Comando General de las Fuerzas Militares o compradas en la Industria Militar. Según el mismo Gobierno esta amnistía cobijaría 445.006 armas de fuego.[171]

La propuesta apunta igualmente a superar la prohibición de armar a los civiles y los *Servicios Especiales de Vigilancia y Seguridad Privada* - conocidas como Convivir[172] y considerados como la legalización del paramilitarismo en Colombia - impuesta por la Corte Constitucional en 1997. [173] En efecto, las normas que crearon y regularon las Convivir autorizaban a estos grupos de particulares a adquirir armamento de uso privativo o restringido de las Fuerzas Militares.[174] En una comunicación a la Corte Constitucional, el Ministerio de Defensa Nacional reconoció que vendía armas de fuego de uso restringido de las Fuerzas Militares tales como "Subametralladoras y Pistolas calibre 9 mm."[175] La Corte Constitucional declaró inconstitucional las normas que permitían esta situación. Así, la nueva reglamentación propuesta permitiría al Gobierno remover el obstáculo de la sentencia de la Corte Constitucional, y facilitar armar a la población civil, en especial la red de informantes. Pero además, a través de la amnistía a los permisos de porte de armas vencidos, podría permitir la legalización del armamento de uso privativo de las Fuerzas Militares adquirido legalmente en su momento por los miembros de las Convivir y luego prohibido por la Corte Constitucional.

---

[169] *Guía de planeamiento estratégico* 2005-2006, Presidencia de la República–Viceministerio de gestión institucional, enero de 2005, pág. 28.

[170] "Existosa agenda legislativa del Ministerio de Defensa en el año 2003", Ministerio de Defensa, http://www.mindefensa.gov.co/politica/agenda_legislativa/balance_2003.html

[171] Exposición de motivos del Proyecto de ley N° 79 de 2002–Senado y N°174 de 2003–Cámara.

[172] Estos servicios fueron creados por los Decretos 535 de 1993 y 356 de 1994.

[173] Corte Constitucional, Sentencia C-572/97 de 7 de noviembre de 1997, Expediente D-1602, Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 4º (parcial), 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45 y 46 del Decreto 356 del 11 de febrero de 1994 "por el cual se expide el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada".

[174] Artículo 9 del Decreto 535 de 1993 y artículo 39 del Decreto 356 de 1994.

[175] Oficio N° 59705, 12 de agosto de 1997, del Jefe del Departamento de Control Comercio Armas Municiones y Explosivos del Ministerio de Defensa Nacional, dirigido a la Corte Constitucional, en el marco de la Demanda de inconstitucionalidad contra varios artículos del Decreto 356 (ver nota 174).

HACIA UN ESTADO DE EXCEPCIÓN PERMANENTE

En los últimos cincuenta años, Colombia ha vivido casi permanentemente bajo estados de excepción en los que se ha dejado de lado las garantías constitucionales, los gobiernos han gobernado por decreto y se le han concedido amplios poderes a las Fuerzas Militares para encargarse de orden público. Desde el 9 de noviembre de 1949, cuando el Presidente Mariano Ospina Pérez clausuró el Congreso, hasta el 5 de julio de 1991, fecha de entrada en vigencia de la Constitución de 1991, Colombia estuvo 34 años en estado de sitio. En reacción al permanente abuso a los poderes de excepción, la Constitución Política de 1991 estableció un claro marco para el recurso al estado de conmoción interior y precisos límites a los poderes de excepción.[176] El dispositivo constitucional fue reforzado en 1994 con la Ley Estatutaria N°137.[177] No obstante ello, y a pesar del importante control que ha ejercido la Corte Constitucional en materia de poderes de excepción, los sucesivos gobiernos siguieron abusando del estado de conmoción interior. En 1991 y 1992, un gran número de decretos de excepción fue convertido en legislación permanente en Colombia y en 2001, la Ley de Seguridad Nacional intentó establecer un estado de excepción *de facto* y permanente.

Una de las características del uso los estados de excepción en Colombia ha sido el otorgamiento de facultades de Policía Judicial a las Fuerzas Militares así como amplios poderes en materia de control de la población. Las facultades de Policía Judicial a las Fuerzas Militares han sido, desde larga data, objeto de serias críticas por parte de órganos y mecanismos internacionales de protección de derechos humanos, quienes han recomendado insistentemente que tales poderes no sean conferidos al estamento militar.[178] Por su parte, la Corte Constitucional ha sostenido consistentemente que, a la luz de la Constitución y el principio de separación de poderes así como de las normas internacionales de derechos humanos, las Fuerzas Militares no pueden ejercer funciones de Policía Judicial para investigar a personas civiles.[179]

---

[176] El artículo 14 de la Constitución Política prescribe: "No podrán suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales. En todo caso se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario. Una ley estatutaria regulará las facultades del Gobierno durante los estados de excepción y las garantías para proteger los derechos, de conformidad con los tratados internacionales. Las medidas que se adopten deberán ser proporcionales a la gravedad de los hechos."

[177] Ley Estatutaria N° 137 "por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia". Su artículo 42 prescribe: "Durante el Estado de Conmoción Interior los civiles no podrán ser investigados o juzgados por Tribunales Penales Militares." Asimismo, su artículo 37 prescribe que "[…] Las Unidades especiales creadas para que el Fiscal General de la Nación ejerza la facultad a que se refiere el numeral 4° del artículo 251 de la Constitución, no podrán estar integradas por militares."

[178] Ver, entre otros, Comité de Derechos Humanos (Documentos oficiales del 35° periodo de sesiones, Suplemento N°40 (A/35/40*),* 1980, párr. 249 y ss.; CCPR/C/79/Add.76, 5 de mayo de 1997, párrs. 19 y 23; y CCPR/CO/80/COL de 26 de mayo de 2004); Comité contra la Tortura (CAT/C/CR/31/1 de 4 de febrero de 2004); Informe del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas e Involuntarias, E/CN.4/1989/18/Add.1, párr.133; Informe del Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, E/CN.4/1990/22/Add.1, párr. 57); Informe de los Relatores Especiales sobre Ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitraras y sobre la cuestión de la Tortura, E/CN.4/1995/111, párr. 86, 117 y 119; Informe del Relator Especial sobre la independencia de los jueces y abogados (E/CN.4/1998/39/Add.2, párr. 80 y 185); Informe de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (E/CN.4/2003/13, párrs.79 y 169). Asimismo ver CIDH: *Segundo informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II.84, Doc.39 rev., 14 de octubre de 1993 y *Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II.102, Doc.9 rev. 1, 26 de febrero de 1999.

[179] Corte Constitucional, Sentencia N° C-034/93.

La declaratoria del estado de conmoción interior y el Decreto 2002/02

El 11 de agosto de 2002, tres días después de haber llegado a la Presidencia, Álvaro Uribe declaró el estado de conmoción interior.[180] La Corte Constitucional declaró exequible la declaración del estado de conmoción interior el 2 de octubre de ese año. No obstante, la Corte aclaró que su decisión "en ningún caso constituye un aval de la Corte a los decretos de desarrollo de la conmoción, los cuales serán juzgados uno por uno para corroborar que respetan la Constitución, los tratados internacionales sobre derechos humanos y la Ley Estatutaria sobre los Estados de Excepción".[181]

En septiembre de 2002, en el marco de la declaratoria del estado de excepción y de su estrategia de recuperación del control del territorio colombiano, el Gobierno promulgó el Decreto 2002 creando zonas especiales de seguridad, las llamadas "zonas de rehabilitación y consolidación", en tres departamentos del país: Sucre, Bolívar y Arauca.[182] El Decreto 2002 contenía una serie de restricciones de derechos en todo el territorio nacional y otra sobre restricciones en los municipios que conforman las zonas de rehabilitación y consolidación. A nivel nacional, se dispuso entre otros la captura ("retenciones transitorias" y "capturas preventivas"), la inspección o registro domiciliario y allanamiento de viviendas sin previa orden judicial por la Fuerza Pública.[183] En otros términos, el Decreto 2002 otorgaba facultades de Policía Judicial a las Fuerzas Militares. Además de estas facultades, el Decreto 2002 atentaba contra la autonomía del Poder Judicial y la Procuraduría General de la Nación, órgano de control del Estado. En efecto su artículo 1° establecía que la Fiscalía General de la Nación y la Procuraduría debían tener personal adscrito a cada unidad militar y acompañar las operaciones de la Fuerza Pública.

Además de estas restricciones, el Decreto contemplaba para las zonas de rehabilitación y consolidación una serie de facultades a la Fuerza Pública similares a las otorgadas mediante la Defensa y Seguridad Nacional de 2001 y que habían sido declaradas inconstitucionales por la Corte Constitucional. Así, el Decreto 2002 estableció, entre otros: la subordinación de las autoridades civiles a los comandantes militares en varios asuntos de orden público; un registro de residencia y circulación de la población bajo control militar; la limitación del derecho de circulación y residencia a través de medidas como el toque de queda, retenes militares, permisos especiales para el tránsito, circulación o permanencia restringida o prohibida de personas o vehículos en horas y lugares determinados; y la obligación de informar a las autoridades, so

[180] El estado de conmoción interior se declaró mediante el Decreto 1837 de 2002. El artículo 213 de la Constitución define así el estado de conmoción interior: "En caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el estado de conmoción interior, en toda la República o parte de ella, por término no mayor de noventa días, prorrogable hasta por dos períodos iguales, el segundo de los cuales requiere concepto previo y favorable del Senado de la República." El artículo 213 estipula asimismo que "en ningún caso, los civiles podrán ser investigados o juzgados por la justicia penal militar". El artículo 213 estipula asimismo que "en ningún caso, los civiles podrán ser investigados o juzgados por la justicia penal militar".

[181] Comunicado de prensa de la Corte Constitucional, 2 de octubre de 2002. El Magistrado de la Corte Constitucional Jaime Aráujo Rentería manifestó, en su salvamento de voto sobre la exequibilidad del decreto 1837 de 2002, que "los hechos aducidos no son sobrevinientes y el Estado tiene poderes ordinarios para el mantenimiento de la normalidad, consagrados ya en muchas leyes, que lo que falta es voluntad de aplicar (…) y no era necesario restringir más los derechos del pueblo colombiano".

[182] Decreto 2002 de 2002 por el cual se adoptan medidas para el control de orden público y se definen las zonas de rehabilitación y consolidación.

[183] Artículos 2, 3, 5, 6 y 7 del Decreto 2002.

pena de sanción, sobre todo desplazamiento fuera de la zona de residencia habitual con dos días de antelación.

Una de las principales justificaciones de esas restricciones a la población civil, de acuerdo con el preámbulo del Decreto, era la supuesta infiltración de la guerrilla en la población: "Dentro de los principales soportes de la acción delincuencial de tales organizaciones se encuentra, por una parte, la mimetización de sus integrantes dentro de la población civil y el ocultamiento de sus equipos de telecomunicaciones, armas y municiones en las poblaciones y, por la otra, el constante abastecimiento que funciona en los lugares en que permanecen."[184] Como lo señaló la Comisión Colombiana de Juristas, "las medidas contenidas en el decreto 2002 no están dirigidas a enfrentar a los violentos, sino a violentar a la población civil. […] Por primera vez, el Estado colombiano expresa en una norma legal su intención de atacar a la población civil como estrategia contrainsurgente. […] El decreto no establece medidas para enfrentar a los violentos, sino una presunción de culpabilidad sobre todas las personas que habitan en Colombia […]".[185]

En noviembre de 2002, la Corte Constitucional declaró inconstitucionales varios artículos del Decreto 2002, en particular aquellos referidos al acompañamiento de las operaciones militares por parte de la Fiscalía y la Procuraduría, las detenciones y allanamientos sin orden judicial y al registro de la población civil. La Corte consideró que tales medidas contrariaban principios básicos del estado de derecho como la autonomía de la rama judicial y el principio de la separación de poderes, y que atentaban contra derechos humanos: "Ni la Fiscalía General de la Nación, ni la Procuraduría General, son subalternos del Ejecutivo. Tampoco para ejercer sus funciones constitucionales y legales, requieren del acompañamiento de servidores públicos de ninguna de las ramas del poder ni de los organismo autónomos del Estado, así como éstos no necesitan para cumplir con las suyas que la ley imponga a fiscales y procuradores que los acompañen para ello."[186] Asimismo, la Corte afirmó que, constitucionalmente, no puede aceptarse, como lo establece el Decreto 2002, que la Fuerza Pública en ejercicio de sus funciones, "pueda disponer la captura de persona alguna, ni tampoco la interceptación o registro de comunicaciones, ni la inspección, registro domiciliario o allanamiento, ni tampoco la realización de inspecciones o registros a bienes inmuebles no domiciliarios, naves y aeronaves, para buscar pruebas con fines judiciales o para prevenir la comisión de delitos, pues la función de policía judicial le corresponde de manera específica a algunos servidores públicos expresamente señalados en la Constitución y la ley."[187]

El estado de conmoción interior será prorrogado por 90 días en dos oportunidades.[188] En abril de 2003, la Corte Constitucional, en ejercicio del control de constitucionalidad de las declaratorias de estados de excepción,[189] se pronunció contra la segunda prórroga del estado de conmoción interior y todas las normas de excepción expedidas quedaron sin vigencia legal, incluido el Decreto 2002. La inconstitucionalidad de la segunda prórroga se debió a que el concepto previo y favorable del Senado sobre la persistencia de las circunstancias que dieron lugar a la

[184] Decreto 2002, tercer considerando.
[185] Comisión Colombiana de Juristas, El decreto 2002 de 2002: Un régimen desenfocado, peligroso e inútil de restricción de derechos, octubre 2002, págs. 3 y 4.
[186] Corte Constitucional, Sentencia C-1024/02 de 26 de noviembre de 2002, Magistrado Ponente Dr. Alfredo Beltrán Sierra, puntos 4.2.4
[187] Corte Constitucional, Sentencia C-1024/02 de 26 de noviembre de 2002, Magistrado Ponente Dr. Alfredo Beltrán Sierra, 4.3.3.1.
[188] Decreto 2555 de 8 de noviembre de 2002 y Decreto 245 de 5 de febrero de 2003.
[189] Artículos 241 (7) y 242 (5) de la Constitución de Colombia y Decreto 2067 de 1991.

declaración del estado de conmoción interior, como lo exige la Constitución[190], fue emitido en forma tan irregular que la Corte consideró que estaba "lejos […] de ser un concepto".[191] Además la Corte señaló que tal "concepto" había sido solicitado por el Gobierno y emitido por el Senado, cuando no había transcurrido ni siquiera la mitad del período de la primera prórroga, con lo cual se vulneró la regulación constitucional en la materia. Aunque aparentemente los motivos de la inconstitucionalidad fueron de forma y de procedimiento, la Corte cuestionó el uso abusivo del estado de excepción: "Resulta ciertamente contrario a la lógica que apenas al inicio de los primeros noventa días de prorrogado ese estado de excepción, pueda el Senado de la República emitir un concepto serio y fundado en la realidad sobre la persistencia de las circunstancias que dieron origen a su declaración inicial y a la primera prórroga, que justifiquen entonces por su proximidad a la expiración de ésta, una segunda prolongación del estado de excepción. […] dadas las implicaciones de orden político y por cuanto se encuentran de por medio limitaciones a los derechos fundamentales de los ciudadanos en una situación que debe ser anormal y extraordinaria, exige entonces la Carta que la apreciación de tales circunstancias ya no sea la que autónomamente haga el Presidente de la República con sus ministros, sino que ha de sujetarse a la evaluación concreta de la situación en ese momento por parte del Senado de la República como representante del pueblo. Es decir, se acentúa el control político y, por ello, resulta entonces contrario a la Constitución que esa apreciación no se haga al final de la primera prórroga sino al comienzo de ella."[192]

La Corte Constitucional profirió su fallo sobre la segunda prórroga del estado de conmoción interior casi simultáneamente con la adopción, por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, de la Declaración del Presidente sobre Colombia, en la que la Comisión "toma nota de la decisión de la Corte Constitucional por la que se declaran inconstitucionales partes del Decreto 2002 por el que se concedían facultades policiales a las fuerzas armadas y apela al Gobierno a que no intente dar carácter permanente a dichas facultades mediante la ley".[193] Sin embargo, y aunque el Gobierno afirmaba que acataría el fallo de la Corte Constitucional, anunció al poco tiempo que presentaría una reforma a la Carta Política para limitar el control constitucional de las declaratorias de estados de excepción y una reforma constitucional para darle facultades de policía judicial a las Fuerzas Militares.

El manejo del estado de conmoción interior y de sus prórrogas es revelador de la política del Gobierno colombiano en materia de estados de excepción. Independientemente de la existencia o no de las circunstancias que hagan necesario recurrir al estado de conmoción interior o de la existencia de legislación ordinaria suficiente para hacer frente a esas situaciones, los poderes de excepción constituyen la vía para llevar a cabo la política gubernamental de mantenimiento de orden público, eludiendo los controles judiciales y políticos normales. Así resulta revelador lo aseverado por el Gobierno al presentar su proyecto de reforma constitucional (analizada en adelante) otorgándole facultades de Policía Judicial a las Fuerzas Militares: "Los diferentes gobiernos han pretendido conjurar la crisis de orden público a través de mecanismos legales transitorios […], [y que la] jurisprudencia de la Corte ha impedido su organización. La Corte Constitucional, en especial durante los últimos cuatro años, ha sido bastante crítica y estricta en el entendimiento de las razones que han llevado al Gobierno a decretar el estado de conmoción

[190] Artículo 213 de la Constitución de Colombia.
[191] Corte Constitucional, Sentencia C-327/03 de 29 de abril de 2003, Magistrado Ponente Dr. Alfredo Beltrán Sierra, punto 4.5.
[192] *Ibid*., punto 4.6.
[193] Declaración de la Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, abril 2003, párr. 13.

interior y así, ha convertido a éste en un mecanismo en parte inservible para el ejecutivo ante la crítica situación del País."[194]

El Acto Legislativo N°2 de 2003 y el Proyecto de ley antiterrorista

A los pocos días de proferido el fallo de la Corte Constitucional y de adoptada la Declaración sobre Colombia por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el Gobierno colombiano presentó un proyecto de reforma constitucional con el fin de otorgar facultades de Policía Judicial a las Fuerzas Militares y de crear un sistema de empadronamiento de la población accesible para las Fuerzas Militares. El Gobierno reconoció expresamente que con este proyecto de reforma se buscaba convertir la legislación de excepción en "normatividad permanente"[195].

El 10 de diciembre de 2003, día internacional de los derechos humanos, el Congreso aprobó la reforma mediante el Acto Legislativo N°2 de 2003[196], más conocido como "Estatuto Antiterrorista", y que modificaba los artículos 15, 24, 28 y 250 de la Constitución. El artículo 1 del Acto Legislativo, que reformó el artículo 15 de la Constitución, habilitó, "con el fin de prevenir la comisión de actos terroristas", a las autoridades para "interceptar o registrar la correspondencia y demás formas de comunicación privada" sin orden judicial previa. El artículo 2 de dicho Acto, que reformó el artículo 24 de la Constitución, estableció "la obligación de llevar un informe de residencia de los habitantes del territorio nacional, de conformidad con la ley estatutaria que se expida para el efecto". El artículo 3 del Acto Legislativo, que reformó el artículo 28 de la Constitución, habilitó a las autoridades para "realizar detenciones, allanamientos y registros domiciliarios" sin previo control judicial. Asimismo, el artículo 4 del Acto Legislativo, que incorporaba un párrafo 2º al artículo 250 de la Constitución de Colombia, establecía la creación de "unidades especiales de Policía Judicial con miembros de las Fuerzas Militares" bajo la dirección y coordinación de la Fiscalía General de la Nación.

Aun cuando los artículos 1 y 3 del Acto Legislativo no califican la naturaleza militar o no de estas autoridades y se limitan a reenviar tal reglamentación a una futura ley estatutaria, es claro que el propósito ha sido otorgarle tales facultades a las Fuerzas Militares, entre otros cuerpos del Estado colombiano. Así se infiere de los debates parlamentarios durante el trámite de adopción de esta reforma constitucional. Igualmente, y con mayor evidencia, se infiere del proyecto de ley antiterrorista que desarrolla el Acto Legislativo.[197]

El proyecto de ley antiterrorista que desarrolla el Acto Legislativo ya había sido diseñado por las Fuerzas Militares dentro de un paquete de medidas desde finales del 2000 cuya pieza clave la constituía la Ley de Defensa y Seguridad Nacional, declarada inconstitucional. El proyecto de ley antiterrorista no solamente buscaba desarrollar el Acto legislativo sino que trataba de reintroducir la Ley de Seguridad Nacional. En su "exposición de motivos", el Gobierno señaló que el proyecto pretende señalar las autoridades que podrán ejercer las atribuciones a que se refieren los artículos 1 y 3 del Acto Legislativo (funciones de interceptación o registro de correspondencia y demás formas de comunicación privada, de realización de capturas,

[194] Exposición de motivos, Proyecto de Acto Legislativo No.223-2003 Cámara por medio del cual se modifican los artículos 15, 28, y 250 de la Constitución Política de Colombia, para enfrentar el terrorismo".
[195] Idem.
[196] Se le llama Acto Legislativo a la legislación que reforma la Constitución.
[197] Ver Proyecto de Ley estatutaria por medio de la cual se desarrolla el Acto Legislativo N°2 de 2003.

allanamientos y registros domiciliarios): "Solamente las siguientes autoridades podrán ejercer las atribuciones a que se refieren los artículos 1 y 3 del Acto Legislativo N°2 de 2003: El Cuerpo Técnico de Investigación - CTI - de la Fiscalía General de la Nación; la Policía Nacional y el Departamento Administrativo de Seguridad - DAS -y la unidad o unidades especiales de policía judicial conformadas con miembros de las Fuerzas Militares (UNESMIL)."[198] A todo ello se agrega el otorgamiento expreso de facultades de Policía Judicial a las Fuerzas Militares mediante el artículo 4 del Acto Legislativo N°2.

Los alcances del "informe de residencia" introducido por el artículo 2 del Acto Legislativo, también se hicieron evidentes en el proyecto de ley antiterrorista. Dicho proyecto establecía un sistema permanente y obligatorio de empadronamiento de la población[199] en el cual debían quedar consignados todos los datos de las personas[200] al cual tendrían acceso la Policía Nacional, el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) y las direcciones de inteligencia de las Fuerzas Militares.[201] El certificado de empadronamiento era necesario para "la realización de todo trámite ante la administración pública", constituyendo la única prueba del domicilio legal y del estado civil de las personas y serviría para validar la identidad de las personas y el lugar de su residencia habitual.

En ese orden de ideas, el Acto Legislativo N°2 de 2003 y la ley estatutaria que lo desarrollaba tenían como propósito claro conferirle facultades de Policía Judicial a las Fuerzas Militares con relación a civiles: detener e interrogar a civiles, allanar domicilios, registrar e interceptar comunicaciones sin orden judicial previa así como practicar pruebas y adelantar investigaciones preliminares.

El 30 de agosto de 2004, la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad del Acto Legislativo N°2 por haber sido aprobado irregularmente[202], con lo cual, quedaba también sin sustento legal el proyecto de ley antiterrorista que desarrollaba dicha reforma. En efecto, como lo reconoció el alto tribunal, en el sexto debate, el proyecto de reforma constitucional debió haber sido archivado porque no contó con los votos suficientes para continuar el trámite. La Corte precisó que no se trataba de un "vicio puramente formal […] esto es, no era una irregularidad que no comprometiera ningún valor o principio constitucional sustantivo"[203]. Al contrario, la Corte consideró que "el vicio consistió, nada más y nada menos, en el desconocimiento del procedimiento agravado propio de reforma constitucional y en la distorsión de la formación de la voluntad democrática de las cámaras, puesto que se pretendió ignorar una votación que mostraba que la reforma no había alcanzado la mayoría absoluta exigida por la Carta. Y si eso no es un

[198] Artículo 4 del proyecto de Ley estatutaria por medio de la cual se desarrolla el Acto Legislativo N°2 de 2003 (subraya agregada).
[199] Artículos 14 y siguientes del proyecto de Ley.
[200] Artículo 16: "La inscripción en el padrón debe contener todos los hechos y actos relativos al estado civil de las personas, los elementos suficientes para localizar la vivienda donde reside habitualmente, y las informaciones de carácter estadístico que el gobierno nacional considere necesarias para fundamentar la adopción de las políticas públicas". "Las personas serán identificadas por su nombre y apellidos; uno o varios de sus atributos biológicos inmutables y reconocibles como distintivos inequívocos; y por un complejo numérico personal e invariable en el tiempo y distintivo de su personería jurídica."
[201] Artículo 17 del Proyecto de Ley.
[202] Corte Constitucional, Sentencia C-816/04, Magistrados Ponentes Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Uprimny Yepes, de 30 de agosto de 2004.
[203] Corte Constitucional, Sentencia C-816/04, Magistrados Ponentes Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Uprimny Yepes, de 30 de agosto de 2004, párr. 144.

vicio de inconstitucionalidad, ¿entonces qué puede ser un vicio de procedimiento en la aprobación de un acto legislativo?"[204]

Después de dictada la sentencia, el Ministro del Interior y Justicia presentó un recurso de nulidad contra el fallo que fue rechazado por la Corte. El Gobierno anunció que iba a volver a presentar esta iniciativa y el Ministro del Interior y Justicia, atacando a la Corte públicamente, afirmó que ésta "extralimitó su competencia" en esta decisión y que "los terroristas deben estar contentos".[205]

SOCAVANDO LAS BASES DEL ESTADO DE DERECHO Y EL PODER JUDICIAL

> *"La Constitución del 91 se meció en la más deplorable de las cunas. Atolondrados estudiantes le vendieron a un país ingenuo la tesis de que todo había que cambiarlo […] y de que todo cambiaba derogando la Constitución de 1886 y promulgando una nueva, lo que a ojos vista era una solemne majadería. […] el "Estado Social de Derecho", que es el eje central de la Constitución del 91 y uno de los elementos claves de nuestras presentes desventuras. Y la Constitución se llenó de derechos, porque Colombia es un Estado Social de Derecho. El Estado Social de Derecho, esa entelequia que preside toda la Constitución de 1991, condena este país a la disolución."*
>
> Fernando Londoño Hoyos, ex Ministro del Interior y de Justicia.[206]

En materia de administración de justicia, la política de seguridad democrática ha significado reiterados intentos gubernamentales para limitar la independencia del poder judicial y de sus funcionarios con el fin de someterlos al poder ejecutivo.

Las propuestas de reforma constitucional

El 29 de octubre de 2002, el Gobierno presentó al Congreso una propuesta de reforma constitucional en materia de justicia.[207] La reforma apuntaba, entre otras cosas, a modificar las regulaciones constitucionales en materia de acción de tutela, del Consejo Superior de la Judicatura y de los poderes de la Corte Constitucional.

El proyecto de reforma suprimía el Consejo Superior de la Judicatura, órgano de gobierno y disciplinario del Poder Judicial y creaba un nuevo cuerpo que se encargaría de la administración de la rama judicial, el Consejo Superior de la administración de Justicia, con presencia de miembros del ejecutivo y del legislativo.[208]

---

[204] Idem.
[205] Declaraciones del Ministro Sabas Pretelt de la Vega reproducidas en *El Tiempo*, edición del 4 de septiembre de 2004.
[206] Fernando Londoño Hoyos, "La Economía en la Constitución de 1991", en *Revista Javeriana*, No. 678, Tomo 137, septiembre de 2001, http://www.plural.org.co/ver_articulo.php?plantillas=1noticia_grande.php&codigo=58&ver=.
[207] Acto legislativo N°10 de 2002.
[208] Artículos 4, 10, 20, 21, 22, 23, 24, 25 del Proyecto de Acto legislativo N°10 de 2002, modificando respectivamente los artículos 116, 231, 254, 255, 256 y 257 de la Constitución.

Además, el proyecto de reforma restringía las facultades de la Corte Constitucional como garante de la supremacía de la Constitución y custodio judicial de los derechos fundamentales. En efecto, limitaba a cuestiones formales el control del estado de conmoción interior y la legislación de excepción, prohibiéndole pronunciarse sobre el contenido material de las declaratorias de estados de excepción y los decretos legislativos. Restringía la posibilidad de impugnar la constitucionalidad de una ley dentro de los dos años, después de expedida ésta. Restringía la competencia y los efectos de sus fallos. Exigía que las decisiones sobre inconstitucionalidad de los actos legislativos fueran adoptados por mayoría calificada de los magistrados de la Corte.

Finalmente, esta reforma suprimía la "acción de tutela" para revisar decisiones judiciales arbitrarias proferidas en desconocimiento de derechos fundamentales así como para proteger derechos económicos, sociales y culturales, incluidos los derechos de la niñez, la juventud, la salud y los ancianos.

Esta iniciativa de reforma constitucional fue objeto de serias y válidas críticas por órganos internacionales. El Comité de Derechos Humanos, por ejemplo, manifestó su inquietud con respecto al proyecto de Acto legislativo N°10 de 2002 y recomendó al Estado colombiano "tomar en consideración que ciertas de las proposiciones contenidas en este proyecto de ley estarían en abierta contraposición con las disposiciones del Pacto, en particular los artículos 2, 4 y 14. De ser aprobado, acciones tan fundamentales como la acción de tutela podrían ser desnaturalizadas."[209] El Comité contra la Tortura expresó igualmente su preocupación por este proyecto de reforma de la justicia, "el cual, de aprobarse, establecería supuestamente recortes constitucionales para la acción de tutela (amparo) y reduciría las funciones de la Corte Constitucional, en particular en materia de revisión de la declaratoria de los estados de excepción." y recomendó al Estado "que se reconsidere el proyecto de reforma de la justicia, a fin de que proteja en toda su amplitud la acción de tutela y respete y promueva el papel de la Corte Constitucional en la defensa del estado de derecho."[210]

La Corte Constitucional de Colombia alertó sobre los peligros de la reforma concluyendo que "atenta contra la autonomía e independencia de la rama judicial, que es principio fundamental del sistema de separación de poderes" y deploró que "existiendo graves problemas en la administración de justicia, este proyecto, en lugar de solucionarlos, los profundiza. Concluyó que "las reformas que se realicen a la Carta Política, deben avanzar en la construcción de la democracia y no retroceder en los espacios que legítimamente han ganado los colombianos."[211]

Este proyecto de reforma fracasó porque corría el riesgo de hundirse debido a que no alcanzaban a cumplirse los términos para su aprobación.[212] Sin embargo, el Gobierno anunció su intención de volver a presentarla al Congreso y, en febrero de 2004, dio a conocer un nuevo proyecto de reforma constitucional a la justicia. Además de retomar las propuestas del proyecto de Acto Legislativo N°10 de 2002 relativas a la acción de tutela, la Corte Constitucional y al Consejo

[209] "Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Colombia", CCPR/CO/80/COL, 26 de mayo de 2004, párr. 10.
[210] "Conclusiones y recomendaciones del Comité contra la Tortura: Colombia", CAT/C/CR/31/1, 4 de febrero de 2004, párr. 10 y 11.
[211] Comunicado de prensa de la Corte constitucional, 30 de julio de 2003.
[212] La Constitución Política de Colombia (artículo 375) y el reglamento del Congreso disponen que los proyectos de acto legislativo, que pretenden modificar la Constitución, deben ser aprobados en ocho debates, en dos periodos ordinarios consecutivos.

Superior de la Judicatura, el nuevo proyecto apuntaba a ampliar el grado de intervención del Gobierno sobre la administración de justicia. Otorgaba facultades al Presidente para fijar la política pública de justicia, para nombrar directamente al Fiscal General y para modificar la estructura de la justicia a través de nuevas figuras como la "emergencia judicial".[213] Asimismo, en materia de conformación de las altas cortes, el proyecto reinstauraba el sistema de cooptación que imperó durante el período del Frente Nacional. Algunos analistas consideraron a justo título que, con este nuevo proyecto de reforma, el Gobierno colombiano lanzaba una carga de profundidad contra la esencia misma de la Constitución de 1991, pues se debilitaba la independencia y separación de poderes, se desarticulaba el sistema de protección de derechos fundamentales y retornaba a la anacrónica filosofía sustentada en un estado con concentración de poderes desmedidos en el Ejecutivo.

La Corte Constitucional se pronunció en un nuevo comunicado de prensa alertando de los peligros del nuevo proyecto de reforma constitucional. Concluía que "el proyecto lejos de fortalecer la administración de justicia para que sea más eficiente y accesible al ciudadano, contiene diversos mecanismos para debilitarla, impedir que proteja de manera efectiva los derechos constitucionales y obstaculizar el funcionamiento del sistema de separación de poderes, característico de un Estado Social y Democrático de Derecho."[214]

La propuesta gubernamental de reforma de febrero 2004 fue hecha en un momento de confrontación entre la Corte Suprema de Justicia y la Corte Constitucional, a raíz de algunas decisiones de ésta última invalidando sentencias del máximo tribunal de la jurisdicción ordinaria. En ese contexto, inicialmente la Corte Suprema de Justicia se sumó a los detractores de la Corte Constitucional y de la acción de tutela. En una declaración pública expedida luego de conocida la propuesta gubernamental, la Corte Suprema de Justicia expresaba que es "necesario prevenir sobre los peligros que se ciernen para el orden jurídico si la Nación se resigna a que la Corte Constitucional […] sea la que fije, a su juicio y sin límites distintos de lo que determinen sus integrantes, a veces con precaria mayoría, otras competencias que la han autohabilitado para actuar como una entidad todopoderosa u omnipotente […]", al tiempo que acusaba la Corte Constitucional de "usurpar" sus funciones.[215] Algunos magistrados de la Corte Suprema de Justicia llegaron a sugerir, ante medios de comunicación, la necesidad de suprimir la Corte Constitucional. No obstante, luego de superada la crisis con la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia matizó sus puntos de vista sobre la propuesta de reforma.

Aun cuando el proyecto de reforma constitucional a la justicia de febrero 2004 fue públicamente difundido, al momento de realizar este informe, el Gobierno no había ni presentado ni radicado el proyecto formalmente ante el Congreso. En todo caso, de ser presentada y aprobada tal reforma, la Comisión Internacional de Juristas considera que constituiría un atentado contra la independencia y autonomía de la administración de justicia, una vulneración al principio de separación de poderes y una puerta abierta para el abuso de los estados de excepción y la intromisión del ejecutivo en la rama judicial.

Según como lo expresaron varios magistrados entrevistados por la Comisión Internacional de Juristas, con las propuestas de reformas constitucionales a la justicia, el Gobierno ha querido

[213] Artículos 5, 18 y 22 reformando respectivamente los artículos 201, 249 y 257 de la Constitución.
[214] Comunicado de prensa de la Corte Constitucional, 26 de febrero de 2004.
[215] Declaración pública de la Corte Suprema de Justicia, marzo de 2004.

primero acabar con la Corte Constitucional, luego limitar sus poderes para devolverla impotente y ahora, ante la imposibilidad de modificarla, intenta apoderarse de ella.

Militarizando la función judicial

Los intentos fallidos de otorgar facultades de Policía Judicial a las Fuerzas Militares y de establecer las unidades especiales de policía judicial conformadas con miembros de las Fuerzas Militares han sido un ejemplo de la voluntad gubernamental de promover la militarización de la administración de justicia. Además, tal como lo plantea en el documento *Política de Defensa y Seguridad Democrática,* el Gobierno promueve la creación de "estructuras de apoyo interinstitucionales para coordinar y complementar las acciones de las entidades del Estado a nivel regional y local, facilitando así el trabajo de las autoridades judiciales."[216] Estas "estructuras de apoyo" deberían estar integradas por "la Fuerza Pública, los organismos de investigación y control del Estado y las autoridades judiciales" y tendrían "el objetivo común de investigar y analizar ordenadamente los delitos."[217] Según el Gobierno "de esta coordinación depende el éxito de los operativos y la judicialización de los culpables: la protección ofrecida por la Fuerza Pública permite el trabajo de los organismos de investigación criminal y el trabajo de los organismos de investigación criminal garantiza el éxito de la labor de la Fuerza Pública, en la medida en que los procesos penales estarán mejor sustentados."[218]

En realidad, el Gobierno de Uribe trata de generalizar el trabajo mancomunado entre la Fiscalía General de la Nación y las Fuerzas Militares experimentado en el Departamento de Arauca. En efecto, desde 2001, una estructura, similar a la estructura propuesta en el documento *Política de Defensa y Seguridad Democrática*, fue creada por la Fiscalía en Arauca.[219] En este caso, los fiscales tienen su sede en las instalaciones de la Brigada XVIII del Ejército.

La Procuraduría General de la Nación, al analizar el impacto de la política de seguridad democrática en las zonas de rehabilitación y consolidación, concluyó que "el funcionamiento de la Estructura de Apoyo de la Fiscalía General de la Nación en las instalaciones de la Brigada XVIII con sede en la ciudad de Arauca, dada la dinámica que en la práctica ha adquirido, pone en entredicho la realización plena de principios constitucionales y legales relativos a la autonomía, imparcialidad e independencia judiciales."[220] La Procuraduría consideró que la presencia de los funcionarios de la Fiscalía dentro de la Brigada militar contraviene gravemente al principio de separación de los poderes. Así, la Procuraduría recomendó que la Estructura de apoyo de Arauca desempeñara sus funciones "fuera de las instalaciones militares, con el decidido apoyo de las autoridades civiles locales". [221]

La recomendación de la Procuraduría no ha sido acatada y la Estructura de Apoyo permanece en las instalaciones militares. En su visita al departamento de Arauca, la CIJ recibió numerosas y creíbles informaciones acerca de varias y serias irregularidades cometidas por esta Estructura en Arauca.[222]

---

[216] Política de Defensa y Seguridad Democrática, abril de 2003, pág. 36.
[217] Idem.
[218] Idem.
[219] Creada mediante la resolución 02033 de 23 de noviembre 23 de 2001.
[220] *Estados de Excepción*, Procuraduría General de la Nación, mayo de 2004, pág.137.
[221] *Ibid*., pág.140.
[222] Ver subcapítulo, "Política de seguridad democrática y derechos humanos".

POLÍTICA DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA Y DERECHOS HUMANOS

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos viene caracterizando, desde hace varios años, las violaciones de derechos humanos y las infracciones al derecho internacional humanitario en Colombia de "graves, masivas y sistemáticas".[223] Esta caracterización tiene un significado concreto: las violaciones e infracciones cometidas en Colombia constituyen crímenes contra la humanidad y/o crímenes de guerra.[224] En marzo de 2005, en una carta dirigida al Gobierno colombiano solicitando información sobre los proyectos de legislación relativos al proceso de desmovilización de los paramilitares, el Fiscal de la Corte Penal Internacional señalaba que "la información recibida hasta ahora indica que miles de personas han sido asesinadas, desaparecidas, secuestradas y desplazadas forzosamente desde el primer de noviembre de 2002, fecha en que entró en vigor para Colombia el Estatuto de Roma. Aunque la información recibida por la Fiscalía admite la posibilidad de que algunas personas pueden haber fallecido como resultado directo en acciones de combate, dicha información también indica que miles de civiles han sido víctimas de los crímenes mencionados. Según la información, los presuntos responsables de la comisión de estos delitos son los grupos llamados 'paramilitares', las FARC y el ELN, y oficiales de la Fuerza Pública colombiana."[225]

La situación de derechos humanos: mejoría o crisis?

Según el Gobierno colombiano, la aplicación de la política de seguridad democrática ha llevado a la disminución de las cifras de criminalidad ligadas al conflicto, en particular las masacres, los homicidios (de sindicalistas, concejales, indígenas, alcaldes y maestros), los secuestros y los desplazamientos forzados. Según el Programa Presidencial de Derechos Humanos, en los 19 primeros meses del Gobierno de Uribe (agosto 2002 a febrero 2004) se habrían reducido, con respecto al periodo de enero de 2001 a julio de 2002, los indicadores de homicidios en un 16%, los de las masacres en un 52% y los del secuestro en un 26%. Asimismo, el proceso de desmovilización de los grupos paramilitares habría tenido un impacto positivo en la reducción de los crímenes.[226]

Según estadísticas gubernamentales, en 2004, se registraron en Colombia 20.012 homicidios y 1.441 secuestros, las mejores cifras desde años.[227] El Gobierno igualmente afirma que se habría reducido el volumen de nuevos desplazados internos en el país.[228]

---

[223] Informes del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia de 1999 (E/CN.4/1999/8, párr.150), 2001 (E/CN.4/2001/15, párr.250), 2002 (E/CN.4/2002/17, párr. 72) y 2003 (E/CN.4/2003/13, párr. 42).

[224] Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, E/CN.4/2003/13, párr. 42.

[225] Apartes de la comunicación del Fiscal de la Corte Penal Internacional, Dr. Luis Moreno Ocampo, enviada al Gobierno de Colombia, reproducidos en *El Tiempo*, 31 de marzo de 2005.

[226] Observatorio de los derechos humanos en Colombia, *Cifras situación de derechos humanos y resultados operacionales de la fuerza pública-Comparativo 19 meses de Gobierno*, http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/2index.php. Asimismo ver "Gobierno presenta avances en reducción de violaciones a derechos humanos", Comunicado de prensa de la Presidencia de la República, 16 de diciembre de 2004, http://www.presidencia.gov.co/2004/diciembre/15/05152004.htm.

[227] "Las cifras de la seguridad", Editorial, *El Tiempo*, 9 de enero de 2005.

[228] "Disminución del desplazamiento es real, asegura Vicepresidente Francisco Santos", *El Tiempo*, 6 de mayo de 2005.

Asimismo, en los dos últimos anos, la presencia de la Fuerza Pública en el territorio colombiano aumentó y mejoró sustancialmente la seguridad de las principales vías de comunicación. En 2004, habrían disminuido considerablemente los daños a infraestructuras, los paros armados de los grupos guerrilleros y los retenes ilegales. Como consecuencia, en varias regiones de Colombia, algunos sectores de la ciudadanía tienen una percepción de una mejoría general de la seguridad que se manifiesta en hechos tales como la disminución de la delincuencia callejera o la recuperación parcial del derecho de libre circulación.

La Oficina en Colombia del Alto Comisionado reconoce que, en el año 2004, "siguieron bajando, a nivel nacional y en comparación con el año 2003, algunos indicadores importantes de violencia, como homicidios en general, masacres y secuestros. En los casos de secuestros y masacres la tendencia de disminución comenzó en el año 2001. La tendencia de disminución de la tasa global de homicidios comenzó en 2002."[229] Sin embargo, en su último informe sobre Colombia, resalta que el sistema mismo de estadísticas oficiales no refleja la totalidad de las graves violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario cometidas en el país y que las diferentes dependencias oficiales que mantienen bases de datos arrojan cifras contradictorias y utilizan parámetros estadísticos diferentes. Así, la Oficina dedica uno de los anexos de este informe a la falta de un sistema oficial coherente de estadísticas sobre violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario[230] y recomienda al Gobierno desarrollar un sistema estadístico estatal que cubra adecuadamente estas violaciones.[231] A título de muestra, señala que "no se registran las desapariciones forzadas, las ejecuciones extrajudiciales, las torturas y los tratos crueles, inhumanos o degradantes, las detenciones arbitrarias, y las violaciones al debido proceso de acuerdo con los estándares internacionales establecidos. De igual forma ocurre con las estadísticas sobre homicidios, las [cuales] no discriminan adecuadamente si el autor ha sido un agente del Estado o un particular actuando con el consentimiento o aquiescencia de éste."[232] Asimismo, la Oficina indica también un subregistro de las violaciones como en el caso de homicidios de sindicalistas: "El Gobierno registró durante los primeros diez meses de 2004 el homicidio de 30 sindicalistas, mientras que la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) registró 87 durante todo el año"[233]. Durante su visita a Colombia en julio de 2005, el Grupo de Trabajo sobre desapariciones forzadas encontró un subregistro de casos de desapariciones forzadas que, según dicho Grupo, es debido, al intenso temor de los familiares de las victimas de denunciar estas violaciones ante las autoridades.[234]

Si bien disminuyeron ciertos indicios de violencia, el número global de violaciones sigue siendo altísimo para que podamos calificar la situación como altamente crítica. Los casos de tortura y de desaparición forzada han aumentado al mismo tiempo que han emergido nuevas modalidades de represión y de violación de derechos humanos tales como las detenciones arbitrarias, individuales o masivas, y los allanamientos ilegales por parte de la Fuerza Pública, que se han vuelto una práctica sistemática. Se impusieron también drásticos recortes a la libertad de circulación y de expresión.

[229] E/CN.4/2005/10, párr. 14.
[230] Informe de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, E/CN.4/2005/10, Anexo, párrs. 2 y 19.
[231] E/CN.4/2005/10, párr. 155.
[232] E/CN.4/2005/10, Anexo IV, párr. 6.
[233] E/CN.4/2005/10, Anexo III, párr. 2.
[234] Comunicado de prensa, Grupo de Trabajo sobre desapariciones forzadas o involuntarias, 15 de julio de 2005.

La reducción de violaciones a los derechos humanos sostenida por el Gobierno ha sido cuestionada tanto por organizaciones no gubernamentales como por las Naciones Unidas. Así, la Oficina del Alto Comisionado registró en 2004 "un incremento, comparado con 2003, de denuncias de ejecuciones extrajudiciales y violaciones al debido proceso. Siguió siendo alto el registro de denuncias de detenciones arbitrarias, allanamientos ilegales, torturas y tratos crueles, inhumanos o degradantes, y desapariciones forzadas. También se registró uso excesivo de la fuerza y otros abusos de autoridad en la represión de actos de protesta, y atentados a la libertad de opinión y expresión. Igualmente se registraron violaciones a la integridad y dignidad personales mediante actos de violencia sexual. Muchas de éstas se atribuyeron a miembros de las fuerzas militares."[235] Asimismo, el Comité de Derechos Humanos expresó su preocupación por el "importante número de detenciones arbitrarias, secuestros, desapariciones forzadas, casos de tortura, ejecuciones extrajudiciales y asesinatos."[236] La Consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento (CODHES) ha refutado la afirmación de que se habría reducido el número de nuevas personas desplazadas en Colombia en 2004: "En el año 2004 se revirtió la tendencia de contracción del desplazamiento observada en 2003 y la migración forzada interna vuelve sobre los niveles críticos de los últimos seis años, tanto en términos absolutos (número de personas), como en el impacto sociodemográfico (tasa de desplazados por cada cien mil habitantes), y en la expansión territorial del fenómeno (número de municipios afectados)."[237]

El derecho a la vida y el derecho a la integridad personal

Los derechos a la vida y a la integridad personal siguen siendo violados de manera masiva en Colombia. Entre agosto de 2002 y junio de 2004, por lo menos 6.148 personas, muchas de ellas líderes sociales, comunitarios, sindicalistas o defensores de derechos humanos, fueron víctimas de homicidios fuera de combate o de desaparición forzada. El 75% de esos crímenes fueron ejecutados por grupos paramilitares y agentes estatales y el 25% por grupos guerrilleros.[238] En 2004, aumentó el número de violaciones al derecho a la vida imputadas a la Fuerza Pública comparado con el año anterior[239]. Aun cuando, desde diciembre de 2002, las AUC decretaron un cese de hostilidades y se comprometieron ante el Gobierno colombiano a no emprender acciones contra la población civil,[240] los grupos paramilitares continuaron siendo los mayores violadores del derecho a la vida en Colombia. Se les atribuye la responsabilidad de la desaparición forzada o el asesinato de por lo menos 2.241 personas entre el 1° de diciembre de 2002 y el 31 de diciembre de 2004.[241]

---

[235] Informe de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, E/CN.4/2005/10, 28 de febrero de 2005, párr. 85.
[236] Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Colombia. 26/05/2004. CCPR/CO/80/COL., párr. 11.
[237] *Codhes informa,* Boletín informativo de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, N°56, 21 de febrero de 2005: http://www.codhes.org.co/Boletines.php.
[238] Comisión Colombiana de Juristas, *En contravía de las recomendaciones*. "Seguridad democrática", derechos humanos y derecho internacional humanitario en Colombia: agosto de 2002 a agosto de 2004, Bogotá, 2004, pág. 20.
[239] Informe de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, E/CN.4/2005/10, párr. 85 y Comisión Colombiana de Juristas, *El deber de la memoria. Imprescindible para superar la crisis de derechos humanos y humanitaria en Colombia*, Mimeo, Bogotá, 2005, pág. 9.
[240] El 29 de noviembre de 2002, las Autodefensas Unidas de Colombia expiden la llamada *Declaración por la Paz de Colombia* en la que prometen un cese unilateral de hostilidades desde el 1º de diciembre del mismo año. Ver capítulo III de este informe.
[241] Comisión Colombiana de Juristas, *El deber de la memoria,* Mimeo, Bogotá, 2005, pág. 25.

De acuerdo con varias ONGs, los registros de tortura han aumentado con un promedio de casi una victima torturada cada día entre julio de 2002 y junio de 2003.[242] El Comité contra la Tortura, luego de examinar el tercer informe de Colombia en noviembre de 2003, expresó su preocupación por "el gran número de actos de tortura y malos tratos supuestamente cometidos de manera generalizada y habitual por las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado en el Estado Parte."[243] Los autores de estas torturas son mayoritariamente agentes del Estado (70,84%), en 34,38% de los casos, responsables por perpetración directa y en el 36,46%, por omisión, tolerancia, aquiescencia o apoyo a las violaciones cometidas por grupos paramilitares. A las guerrillas se les atribuyó la presunta autoría del 9,38%.[244]

El derecho a la libertad

Una de las nuevas modalidades de represión en el marco de la política de seguridad democrática es el recurso sistemático a la práctica de las detenciones arbitrarias.[245] El número de detenciones arbitrarias aumentó de manera alarmante desde agosto de 2002 en comparación con los años anteriores. Según un estudio de varias ONGs colombianas, 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 entre julio de 1996 y junio de 2002, lo fueron alrededor de 2.869 personas.[246]

A pesar de que las facultades de policía judicial otorgadas a la Fuerza Pública hayan sido declaradas inconstitucionales por la Corte Constitucional, se imputa a la Fuerza Pública la mayoría de los miles de casos reportados de detenciones arbitrarias.
La víctima principal de estas detenciones es la población civil: defensores de derechos humanos, líderes sociales, líderes desplazados, los familiares de guerrilleros y sobre todo, comunidades que viven en zonas de fuerte presencia o control guerrillero donde los civiles son asimilados por los militares a miembros de los grupos guerrilleros. Frecuentemente, estas detenciones han tenido un carácter masivo. Según informaciones estadísticas entregadas por la Fiscalía, la Procuraduría y la Defensoría a la Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos, entre agosto de 2002 y junio de 2004, se registraron 67 capturas masivas.[247] Entre los casos más alarmantes por el altísimo número de personas detenidas se encuentran el de Saravena (Arauca) donde alrededor de dos mil personas fueron concentradas en el coliseo municipal el 12 de

[242] Comisión Colombiana de Juristas, Corporación Avre y Comité de Solidaridad con los Presos Políticos, Violencia Estatal en Colombia, Un informe alternativo al tercer informe periódico del Estado colombiano al Comité contra la Tortura, Ginebra, OMCT, mayo de 2004, pág. 18.
[243] Conclusiones y recomendaciones del Comité contra la Tortura: Colombia. 04/02/2004. CAT/C/CR/31/1, párr. 8. Subrayado nuestro.
[244] Informe de la Coalición Colombiana contra la Tortura al Comité contra la Tortura, febrero de 2005, pág. 4.
[245] El Grupo de Trabajo sobre detenciones arbitrarias de las Naciones Unidas establece tres categorías de detenciones arbitrarias, a saber: a) cuando es evidentemente imposible invocar base legal alguna que la justifique (como el mantenimiento de una persona en detención tras haber cumplido la pena o a pesar de una ley de amnistía que le sea aplicable); b) cuando la privación de libertad resulta del ejercicio de derechos o libertades proclamados en los artículos 7, 13, 14, 18, 19, 20 y 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y, además, respecto de los Estados Partes, en los artículos 12, 18,19, 21, 22, 25, 26 y 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; c) cuando la inobservancia, total o parcial, de las normas internacionales relativas al derecho a un juicio imparcial, establecidas en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en los instrumentos internacionales pertinentes aceptados por los Estados afectados, es de una gravedad tal que confiere a la privación de libertad carácter arbitrario.
[246] Observatorio de derechos humanos y derecho humanitario, Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos, "Libertad: rehén de la seguridad democrática", Resumen ejecutivo, Bogotá, agosto de 2005, pág.13.
[247] "¿Cacería de Brujas? Detenciones masivas y seguridad democrática", en *Reelección: El embrujo continúa*, 2004, pág. 188.

noviembre de 2002, y el caso de la Operación Orión en Medellín, donde mil personas fueron detenidas arbitrariamente.[248]
Son numerosas las irregularidades que acompañan estas detenciones: ausencia de una orden judicial previa o de una situación de flagrancia[249]; redacción de una orden de captura al momento mismo de la detención o posteriormente a esta; expedición de una orden de detención vaga (no individualizada); incomunicación de la persona privada de libertad; prolongación ilícita de la detención por autoridades administrativas y falta de información sobre los motivos de la captura.

En los procesos que siguen estas detenciones, se encuentran también numerosas irregularidades. En efecto, muchas veces, las capturas son basadas únicamente o sin mayor verificación en señalamientos de informantes encapuchados, fundamentadas en testimonios de reinsertados o informes de inteligencia. La coincidencia, en muchos casos, entre la versión de los hechos del testigo y la información contenida en los informes de inteligencia permite decir que se presiona al presunto testigo para que su testimonio corrobore el contenido de dichos informes.

La CIJ ha podido comprobar la dependencia de la Fiscalía respecto a la Fuerza Pública en casos de detenciones arbitrarias. En la mayoría de los casos, la detención no está precedida de investigación previa por parte de la Fiscalía. Además, a pesar de la variedad de medios de prueba existentes en el proceso penal, los testimonios de reinsertados o cooperantes son considerados por la Fiscalía como fuentes creíbles y no sometidas a verificación, aun cuando son el único fundamento para estas detenciones. La CIJ ha recibido informaciones creíbles acerca de "clonaciones" de testimonios (utilización de un mismo testimonio varias veces con distintas identidades). La ausencia de investigación previa a las detenciones y la falta de respeto del procedimiento pone en cuestión la existencia de una verdadera instancia de investigación independiente e imparcial.

La Fuerza Pública tiene el apoyo total del Gobierno mismo, quien la alentó en reiteradas ocasiones a recurrir a la práctica de detenciones masivas en zonas de fuerte presencia guerrillera para mostrar el éxito de la política de seguridad democrática: "Las capturas masivas tienen que seguir con transparencia, con soporte judicial pleno, pero con toda discriminación porque hacen parte de nuestra estrategia para aislar a los grupos terroristas. Con el propósito de condenarlos a vivir en madrigueras en los montes alimentándose de raíces. Les tenemos que quitar los enlaces que les ayudan con el secuestro, que les ayudan con la droga, que les ayudan con la información. Por eso hay que capturar a todos los auxiliadores del terrorismo."[250]

La inmensa mayoría de las personas detenidas recobran prontamente la libertad. Sin embargo, el hecho de haber sido detenido puede llevar a consecuencias muy graves. La importante cobertura en los medios de comunicación de las detenciones arbitrarias conduce a la estigmatización de las personas detenidas, quienes son presentadas como criminales o "auxiliadores del terrorismo". Aparte de ser muy dañosa para la reputación de estas personas, esta publicidad las expone a la persecución por parte de grupos paramilitares. Ejemplo de esto es el caso del profesor de

[248] *Idem.*
[249] De acuerdo con el artículo 28 de la Constitución de Colombia, nadie puede ser privado de libertad sin previa orden judicial escrita. Puede haber excepciones en caso de captura en estado de flagrancia pero ésta procede en circunstancias muy específicas. Al respecto, ver la sentencia C - 024 de 1994 de la Corte Constitucional. Este artículo es uno de los que había sido modificado en la reforma constitucional para otorgar a las Fuerzas Armadas la facultad de detener a individuos (ver subcapítulo "Hacia un estado de excepción permanente").
[250] Palabras del Presidente durante la inauguración del Batallón de Alta Montaña "General Benjamín Herrera", 15 de diciembre de 2003, www.presidencia.gov.

sociología y defensor de derechos humanos Alfredo Correa de Andreis, asesinado en septiembre de 2004 en la ciudad de Barranquilla presuntamente por un grupo paramilitar después de haber sido detenido arbitrariamente algunos meses antes y acusado de ser ideólogo de las FARC.

El derecho a la libertad de expresión

"La libertad de expresión es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática."[251] Estas palabras de la Corte Interamericana tienen una resonancia particular en el contexto colombiano. En efecto, a pesar del compromiso del Presidente Uribe, reiterado en marzo de 2005, de defender la libertad de expresión de todos los colombianos y en particular la libertad de prensa[252], ese derecho es coartado en Colombia. Quienes manifiestan tener ideas contrarias a las políticas del Gobierno son amenazados, hostigados judicialmente y, en algunos casos, asesinados. Los ataques contra los periodistas, aunque han disminuido, siguen persistiendo. Parte de esa disminución obedece al temor a expresarse y a la autocensura existente en los medios periodísticos. Así lo reconoció el Relator Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH al finalizar su misión a Colombia en abril de 2005, quien manifestó su preocupación "tanto por un muy fuerte clima de autocensura percibido entre los periodistas y medios de comunicación, así como por la persistente impunidad en gran cantidad de crímenes contra comunicadores sociales."[253] En el departamento de Arauca, la CIJ recibió varios testimonios acerca de la violencia contra los medios de comunicación, uno de los primeros sectores afectados al crearse las "zonas de rehabilitación y consolidación" en 2002. El Relator Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH instó al Gobierno a que refuerce los mecanismos para garantizar el derecho a la libertad de expresión y, aunque reconoció la importancia de los programas de protección, insistió en que esos no bastan si los hechos quedan en la impunidad.[254]

La situación de los defensores de derechos humanos y funcionarios judiciales

En los últimos años, los ataques contra los defensores de derechos humanos han aumentado. La Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de derechos humanos, Hina Jilani, que había visitado a Colombia en el 2001 y volvió a visitar al país en el 2004, constató este empeoramiento y señaló que sus recomendaciones no habían sido integradas en la política del Gobierno. Sólo para el año 2004 recibió 31 comunicaciones acerca de ataques, amenazas y detenciones de defensores, incluso once asesinatos. La mayoría de esos ataques han sido reportados como perpetrados por paramilitares y, salvo muy pocas excepciones, quedan en la impunidad.[255]

La CIJ ha sido testigo en Colombia, en particular durante su visita a Arauca, del constante hostigamiento de que son víctimas los defensores de derechos humanos por la labor legítima de

[251] Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-05/85.
[252] Palabras del Presidente Uribe ante la SIP, 13 de marzo de 2005, disponible en http://www.presidencia.gov.co/sne/2005/marzo/13/01132005.htm.
[253] "Observaciones preliminares al terminar su visita oficial a Colombia: Relator Especial para la Libertad de Expresión manifiesta profunda preocupación por autocensura y persistente impunidad", Comunicado de prensa, PREN/121/05, 29 de abril de 2005.
[254] *Idem*.
[255] Informe de Hina Jilani, Representante Especial del Secretario General sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, E/CN.4/2005/101/Add.1.

denuncia de violaciones de derechos humanos que desarrollan.[256] Asimismo, la CIJ ha tenido conocimiento de "montajes judiciales" contra miembros de organizaciones de defensa de los derechos humanos y de la existencia de un plan de eliminación (Operación Dragón) de opositores políticos, sindicalistas y defensores de derechos humanos.[257]

Existe un clima extremadamente hostil hacia los defensores. El Gobierno no distingue las labores legítimas de oposición, de defensa de derechos humanos y las acciones ilegales de los grupos guerrilleros. El Presidente mismo asimiló en varias ocasiones a las ONGs, tanto nacionales como internacionales, con grupos terroristas. En un discurso el 8 de septiembre de 2003, el Presidente Uribe dijo que eran "voceras del terrorismo", "traficantes de derechos humanos", y guerrilleros disfrazados tras la "máscara de los derechos humanos".[258]

El Comité de Derechos Humanos ha lamentado esta actitud y recomendado al Estado colombiano "cesar estas prácticas" y "reforzar las medidas de protección ya existentes en la Directiva Presidencial 07 para que los defensores de derechos humanos puedan gozar plenamente de los derechos de libertad de expresión y de asociación consagrados en los artículos 19 y 22 del Pacto."[259] Asimismo, la Comisión Interamericana, en su informe anual del año 2004, ha recordado la legítima labor de los defensores: "La CIDH ha sido consistente en manifestar que el poder punitivo del Estado y su aparato de justicia no deben ser manipulados con el fin de hostigar a quienes se encuentra dedicados a actividades legítimas. En este sentido, la Comisión ha recibido información y continúa recabando elementos de juicio sobre repetidas instancias en las cuales se alega que se ha recurrido al empleo de los llamados "montajes judiciales" con el fin de perjudicar o acallar a defensores de derechos humanos que desarrollan, entre otras, tareas de documentación de la situación de derechos humanos, de defensa judicial de personas acusadas, de representación de víctimas ante los tribunales o de acompañamiento de comunidades que se encuentran en situación de alto riesgo."[260]

De la misma manera, jueces y fiscales son objeto de amenazas y presiones cuando sus decisiones van en contra de la política de seguridad democrática. El ex Fiscal General de la Nación, Luis Camilo Osorio utilizó por ejemplo su poder discrecional para remover a los fiscales que no aplicaban esa política. Un caso paradigmático de esta situación es el del Fiscal de Sucre, Orlando Pacheco, destituido por haber ordenado la excarcelación de 128 detenidos por falta de pruebas necesarias para mantenerlas privadas de libertad.[261]

En su último informe, la Sra. Jilani concluyó que "la situación de los defensores de derechos humanos sólo puede mejorar con un cambio de actitud de parte de las autoridades. En la medida

---

256 El caso de la abogada Teresa Cedeño, amenazada por paramilitares desde octubre de 2002, es un caso paradigmático: no recibe ninguna protección del Estado a pesar de que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos haya otorgado medidas cautelares en su caso.

257 El plan ha sido descubierto en agosto de 2004 por el representante a la Cámara Alexander Lopez Maya.

258 Palabras del Presidente Uribe en la en posesión de nuevo comandante de la FAC, 8 de septiembre de 2003, www.presidencia.gov.co/cne/frames/noti6.htm. En reacción a estos ataques, varias ONGs colombianas apelaron ante la Corte Constitucional para que el Presidente rectificara sus declaraciones. En un fallo de diciembre de 2004, la Corte, si bien no dio razón a las organizaciones por no ser claro, según ella, a quien se dirigía el Presidente, reafirmó en su sentencia el deber de protección del Estado hacia los defensores de derechos humanos. Corte Constitucional, Sentencia T-1191/04 de 25 de noviembre de 2004.

259 Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Colombia. 26/05/2004. CCPR/CO/80/COL., párr. 18.

260 CIDH, Informe anual 2004, OEA/Ser.L/V/II.122, Doc. 5 rev.1, 23 de febrero de 2005.

261 La CIJ interviene regularmente en casos de atatques contra jueces, fiscales, abogados o defensores de derechos humanos. Ver: www.icj.org.

en que altos funcionarios del Gobierno sigan estigmatizando a los defensores como adversarios, ningún programa de protección, sin importar los recursos que se le asignen, podrá garantizar su seguridad."[262]

Arauca: Laboratorio de la política de seguridad democrática

En su visita al Departamento de Arauca, la CIJ ha podido comprobar el impacto de la política de seguridad democrática sobre la población civil. Este departamento tiene una importancia estratégica y económica por ser una zona fronteriza y petrolífera.[263] Históricamente y hasta el 2002, la región ha tenido una fuerte presencia de la guerrilla, en particular del ELN. En 2002, los tres municipios de Arauca por los cuales pasa el oleoducto (Arauca, Arauquita y Saravena), municipios con fuerte presencia guerrillera, son decretados zonas de "rehabilitación y consolidación" con la entrada en vigor del Decreto 2002. El objetivo oficial de estas zonas es la disminución de la violencia. En efecto, el Departamento de Arauca es catalogado por el Gobierno como uno de los más violentos del país. Es importante notar al respecto que el municipio de Tame, al sur del Departamento, con fuerte presencia paramilitar y donde se reportaban muchísimas violaciones, no formó parte de estas zonas especiales de seguridad.

De acuerdo con testimonios recogidos por la CIJ en Arauca, los grupos paramilitares trajeron una nueva forma de represión (masacres, mutilación de cadáveres). La población civil es blanco de ataque por parte de estos grupos que hacen reinar el terror para silenciar las violaciones cometidas por las fuerzas de seguridad, romper los presuntos vínculos de la población con la guerrilla, silenciar la oposición a intereses económicos y obligar a campesinos o indígenas que viven cerca de instalaciones petroleras a desplazarse. La CIJ ha recibido testimonios de que el desplazamiento en el Departamento aumentó desde 2002 sin que los desplazados reciban casi ningún apoyo humanitario.

Por ser asimilada a la guerrilla, la población de Arauca ha sido víctima de numerosas detenciones arbitrarias, de carácter individual o masivo. En noviembre de 2002, en la Operación Heroica, dos mil personas, después de haber sido señaladas, fueron concentradas en el Coliseo de Saravena y marcadas con tinta indeleble. De esas dos mil personas, los militares mantuvieron detenido 87 personas. De éstas, alrededor de 40 fueron objeto de orden de captura y trasladados a Bogotá a una cárcel de máxima seguridad. Otra detención de honda repercusión en el departamento tuvo lugar el 21 de octubre de 2003, a los pocos días del referendo y de las elecciones locales: 31 personas, todos miembros del Partido Liberal, incluso los candidatos a la Gobernación del departamento y a la alcaldía de Arauca, fueron detenidos. Cuando la CIJ estuvo en Arauca en enero de 2005, 10 de ellos, acusados del delito de rebelión, seguían detenidos más de un año después.[264] La única prueba en este proceso es el testimonio de un ex guerrillero reinsertado como informante de la Fuerza Pública. Eso, a pesar de las afirmaciones del Ministro de Defensa quien aseguró que no existen arbitrariedades una vez se inicie un proceso judicial: "No es una pesca a ciegas. En cada redada al principio salen libres algunos o muchos de ellos,

[262] Informe de Hina Jilani, Representante Especial del Secretario General sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, E/CN.4/2005/101/Add.1, párr. 216. Versión original en inglés. Traducción libre.
[263] La compañía *Occidental Petroleum* descubrió el yacimiento petrolífero en 1983. El petróleo es transportado desde Arauca hasta la costa Caribe por el oleoducto Caño Limón (773 kilómetros que atraviesan los municipios de Arauca, Arauquita y Saravena).
[264] El 25 de enero de 2005 tuvo lugar la primera audiencia de juicio a la cual asistió la CIJ.

pero a los que quedan mas allá de las primeras horas se les inicia un proceso judicial por razones comprobadas."[265]

Entre las principales víctimas de estas detenciones se encuentran a los campesinos o a personas que, por ejercer la labor de defensa de los derechos humanos (defensores, abogados) o por ser opositores políticos, son percibidas como sospechosa. En las zonas rurales, la situación es más grave todavía. Particularmente estigmatizados son los maestros, acusados sistemáticamente de ser colaboradores de la guerrilla y extremadamente golpeados por las detenciones masivas. A parte de estas detenciones, la CIJ ha tenido conocimiento de la práctica común, por parte de la Fuerza Pública, de los llamados "registros voluntarios".[266]

Un tema de honda preocupación, relativo a la independencia judicial en Arauca, es el financiamiento, por parte de la compañía petrolera estatal ECOPETROL (Empresa Colombiana de Petróleos), de la Fiscalía y la Procuraduría de Arauca.[267] Según testimonios recibidos por la CIJ, todas las detenciones arbitrarias han tenido su origen en la Estructura de apoyo de la Fiscalía, originalmente establecida para conocer casos de atentados contra la infraestructura petrolera.

En conclusión, a pesar de que la Corte Constitucional declaró inconstitucionales, en noviembre de 2002, las facultades de policía judicial otorgadas a las Fuerzas Militares por el Decreto 2002, los militares siguieron utilizando y siguen utilizando hoy en día muchas de las medidas anuladas por la Corte. Según las ONGs de Arauca, la creación de las zonas de rehabilitación y consolidación no logró su objetivo sino todo el contrario puesto que la guerrilla no ha sido derrotada y que aumentaron las violaciones. Además, han llevado a una mayor militarización y paramilitarización del Departamento. La Procuraduría llegó a esta misma conclusión en su informe sobre Arauca: "Las medidas adoptadas en la zona de rehabilitación de Arauca, (…) no han tenido los efectos esperados en materia de mejoramiento de orden público. Si bien se registran progresos en materia de actuación coordinada entre los organismos armados del Estado frente a la delincuencia organizada, un balance global de los resultados objetivos deja entrever una gran ineficacia de la actuar de la fuerza pública en general, de la policía judicial y del DAS, determinada por múltiples factores."[268]

[265] "Cacería de Brujas? Detenciones masivas y seguridad democrática", en *El Embrujo continua*, 2004, pág.186.
[266] Así se les denomina a los allanamientos llevados a cabo sin previa orden judicial.
[267] Convenio interadministrativo N°DCS-01302003 de cooperación entre la Fiscalía General de la Nación y ECOPETROL del 20 de septiembre de 2002 y del 7 de febrero de 2003. Información suministrada a la CIJ por la CCJ.
[268] Procuraduría General de la Nación, "Informe Especial de la Zona de Rehabilitación y Consolidación de Arauca", en *Estados de Excepción*, Bogotá, mayo de 2004.

III. LA DESMOVILIZACIÓN DE LAS AUC O LA CONSOLIDACIÓN DEL PARAMILITARISMO

MARCO HISTÓRICO-JURÍDICO DEL PARAMILITARISMO

> *"Los paramilitares los creó el propio Gobierno colombiano para que hicieran el trabajo sucio, es decir para que mataran a todas las personas que según el Ejército y la Policía son guerrilleras. Pero para hacer eso, tenían que crear un grupo al margen de la ley para que nadie sospechara del Gobierno de Colombia y de sus Fuerzas Militares. Es así como los paramilitares son entrenados por el mismo Ejército y la Policía de Colombia y son auxiliados y ayudados por éstos. Hasta miembros del Ejército y de la Policía patrullan hombro a hombro con los paramilitares."* [269]

El paramilitarismo ha sido elemento esencial de la doctrina y estrategia militares de contrainsurgencia de las Fuerzas Militares colombianas desde la década de los 60. En 1965 fue expedida la primera norma que sería el sustento jurídico del paramilitarismo. Esta norma autorizaba a las Fuerzas Militares a movilizar la población para fines de defensa y seguridad nacional y a dotar a civiles con armamento de uso privativo de las Fuerzas Militares, lo que significó la creación de grupos de civiles armados.[270] Las Fuerzas Militares expidieron numerosas disposiciones ordenando crear grupos armados de civiles como elemento de la estrategia contrainsurgente del Estado.[271] En un fallo de 1998, el Tribunal Superior Militar reconoció que, "de acuerdo con esas normas, los 'grupos de autodefensa' eran legales, […] circunstancia admitida por las autoridades y por esa razón gozaban de su apoyo."[272] En 1987, en un debate sobre los grupos paramilitares en la Cámara de Representantes, el Ministro de Defensa, General Rafael Samudio Molina, defendía la legitimidad de crear grupos de civiles armados.[273] La Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha señalado que "el Estado Colombiano tiene una responsabilidad histórica innegable en el origen y desarrollo del paramilitarismo".[274] En ese mismo sentido se pronunció la Corte Interamericana de Derechos Humanos: "Los 'grupos de autodefensa' se conformaron de

---

[269] Aparte de la denuncia formulada por Gilberto Cárdenas González (Capitán de la Policía Nacional en Urabá entre 1996 y 1998) ante la Procuraduría General de la Nación el 6 de noviembre de 2002. El Capitán Cárdenas González fue retirado del servicio y, luego de ser víctima de varios atentados, abandonó el país.

[270] Decreto 3398 de 24 de diciembre de 1965 (artículo 33), conocido igualmente como "Ley de Defensa Nacional". El decreto sería convertido en legislación permanente mediante la Ley N° 48 de 1968, o Estatuto Orgánico de Defensa Nacional.

[271] Por ejemplo, la Resolución N°005, *Reglamento de combate de contraguerrillas - EJC 3-10*, del Comando General de las Fuerzas Militares, de 9 de abril de 1969, creando las "juntas de autodefensa"; *Instrucciones generales para operaciones de contraguerrillas* del Comando General del Ejército, de 1979, creando "Comités cívicos-militares"; *Manual ECJ-3-101* del Comando General del Ejército, de 25 de junio de 1982, ordenando crear "juntas de autodefensa" y *Reglamento de combate de contraguerrilla, EJC-3-10*, del Comando General de las Fuerzas Militares, de 1987. Este último incluye a la población civil dentro de las "Fuerzas Contrainsurgentes".

[272] Tribunal Superior Militar, Sentencia de 17 de marzo de 1998, proceso seguido contra el general retirado Farouk Yanine Díaz, el teniente coronel retirado Hernando Navas Rubio, el mayor retirado Oscar de Jesús Echandía Sánchez y el sargento retirado Otoniel Hernández Arciniegas por los delitos de homicidio agravado, secuestro y otros ilícitos, radicado bajo el N° 131668.

[273] *El Mundo*, Medellín, 25 de julio de 1987, pág. 8.

[274] Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, E/CN.4/2000/11, 9 de marzo de 2000, párr. 108.

manera legal al amparo de las citadas normas [Decreto 3398 de 1965 y Ley N°48 de 1968], por lo cual contaban con el apoyo de las autoridades estatales. El Estado impulsó su creación entre la población civil con los fines principales de auxiliar a la Fuerza Pública en operaciones antisubversivas y de defenderse de los grupos guerrilleros, es decir, en su concepción inicial, no tenían fines delictivos. El Estado les otorgaba permisos para el porte y tenencia de armas, así como apoyo logístico. Sin embargo, muchos "grupos de autodefensa" cambiaron sus objetivos y se convirtieron en grupos de delincuencia, comúnmente llamados 'paramilitares'."[275]

A finales de la década de los 70 y durante la década de los 80, los grupos paramilitares conocerían un proceso de expansión y crecimiento fenomenal. En 1987, el entonces Ministro de Gobierno, Dr. César Gaviria Trujillo, reconocía la existencia de 128 grupos paramilitares.[276]

En 1989, la norma que daba sustento legal a los grupos paramilitares fue suspendida[277] y posteriormente declarada inexequible por la Corte Suprema de Justicia.[278] Ese mismo año, serían creadas una Comisión asesora de alto nivel para combatir el "sicariato"[279] y un "Cuerpo Elite de Lucha contra el Sicariato"[280], adscrito a la Policía Nacional, y sería introducida en la legislación penal una nueva figura delictiva para reprimir el liderazgo, la organización y la pertenencia a grupos paramilitares.[281] Esta última medida resultaría más política que jurídica, toda vez que el ordenamiento penal disponía ya de tipos penales que permitían reprimir las actividades paramilitares. Paralelamente, a finales de 1989, el Gobierno colombiano inició un proceso de negociación con grupos paramilitares del Magdalena Medio que culminaría, en 1990, con una supuesta desmovilización de estos grupos así como de grupos paramilitares de Córdoba, Arauca, Antioquia y Chocó. En agosto de ese año, Fidel Castaño, líder de un grupo paramilitar, anunciaba públicamente que sus hombres habían sido desmovilizados.[282] En realidad, tales grupos nunca se desmovilizarían y, por el contrario, continuarían operando y cometiendo múltiples crímenes.

Las medidas adoptadas en 1989 no fueron acompañadas de una depuración de los cuerpos de seguridad del Estado de aquellos funcionarios implicados en actividades paramilitares y, como lo señaló la Oficina en Colombia del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, "no se previó su desmantelamiento efectivo ni se hizo un deslinde claro con el Estado."[283] De hecho, la Comisión asesora dejó de operar con el tiempo. En 1996, fue reactivada pero a los pocos meses dejaría, nuevamente, de operar y el "Cuerpo Elite de Lucha contra el Sicariato" se convirtió, posteriormente, en un cuerpo especializado en la lucha contra los carteles de la droga. De hecho, grupos paramilitares siguieron operando y expandiéndose por toda Colombia.

---

[275] Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia de 5 de julio de 2004, *19 comerciantes c. Colombia*, párr. 116 y ss.
[276] *El Espectador*, Bogotá, 1er de octubre de 1987, págs. 1-A y 13-A.
[277] El artículo 33 (3) del Decreto 3398 de 1965, convertido en legislación permanente por la Ley 48 de 1968, fue suspendida por el Decreto 815 de 19 de abril de 1989.
[278] Sentencia de 25 de mayo de 1989.
[279] Decreto 813 de 19 de abril de 1989. La Comisión estaba integrada por los Ministros de Gobierno, Defensa y Justicia, el Comandante de las Fuerzas Militares y los directores de la Policía Nacional y del Departamento Administrativo de Seguridad. Serían excluidos de esta Comisión las principales entidades que venían realizando con relativo éxito investigaciones sobre el paramilitarismo: la Procuraduría General de la Nación, la Dirección Nacional de Instrucción Criminal y su Cuerpo Técnico de Policía Judicial.
[280] Decreto 814 de 19 de abril de 1989.
[281] Decreto 1194 de 1989.
[282] Comunicado de Fidel Castaño reproducido en *El Tiempo*, 10 de agosto de 1990, pág. 7-A.
[283] Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, E/CN.4/1998/16, párr. 87.

En 1993, en el marco de la "Estrategia Nacional contra la Violencia" (lanzada en 1991 por el Gobierno de César Gaviria), serían creadas las cooperativas de vigilancia y seguridad privada o "Servicio especial de vigilancia y seguridad privada", igualmente conocidas como "Convivir".[284] La creación de tales grupos conllevaría a la legalización del paramilitarismo. La legislación autorizó a estos grupos a poseer armamento de uso privativo o restringido de las Fuerzas Militares[285] así como a "actuar con técnicas y procedimientos distintos de los establecidos para otros servicios de vigilancia y seguridad privada".[286] En diciembre de 1996, se registraban en Colombia por lo menos 700 asociaciones de este tipo.[287] Numerosas Convivir estuvieron implicadas en graves violaciones de derechos humanos como desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales.[288] Asimismo, como lo señaló la CIDH, las Convivir fueron utilizadas por los grupos paramilitares "como escudo en contra de sus actividades violentas".[289] La Oficina en Colombia del Alto Comisionado para los Derechos Humanos recibió informaciones acerca de "la participación en asociaciones Convivir de reconocidos paramilitares, algunos con órdenes de captura pendientes."[290] Algunos de los actuales jefes de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) crearon las Convivir.[291]

Autoridades nacionales como organismos internacionales alertaron sobre la peligrosa deriva de las Convivir. La Oficina en Colombia del Alto Comisionado para los Derechos Humanos observó que "El problema del paramilitarismo se ha tornado aún más complejo con la existencia de grupos de civiles armados que, con autorización legal, realizan actividades análogas a las de la fuerza pública. […] resulta muy difícil distinguir las acciones de los grupos paramilitares de aquellas de algunas asociaciones Convivir, pues entre ellas se dan, en numerosos casos, relaciones de coincidencia, convergencia, complementariedad y suplantación. Las víctimas de tales acciones son incapaces de distinguir a qué grupos pertenecen sus autores, y hablan indistintamente de los "paracos" (paramilitares en lenguaje popular) o de "los de la Convivir"."

---

[284] Estas cooperativas o asociaciones fueron creadas en virtud de los Decretos 535 de 1993 y 356 de 1994 ("Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada"). Aunque ninguno de estos decretos menciona la palabra Convivir, la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, entidad encargada de supervisar estas cooperativas y adscrita al Ministerio de Defensa por medio de la Resolución 368 del 27 de abril de 1995, bautizó con el nombre de Convivir a los Servicios Especiales de Vigilancia y Seguridad Privada. Posteriormente, la Superintendencia, mediante resolución 7164, de octubre 22 de 1997, eliminó el nombre de Convivir.

[285] Artículo 9 del Decreto 535 de 1993 y artículo 39 del Decreto 356 de 1994. En una comunicación a la Corte Constitucional, el Ministerio de Defensa Nacional reconocería que vendía armas de fuego de uso restringido de las Fuerzas Militares tales como: "Subametralladoras y Pistolas calibre 9 mm." (Oficio N° 59705, de 12 de agosto de 1997, del Jefe del Departamento de Control Comercio Armas Municiones y Explosivos del Ministerio de Defensa Nacional, dirigido a la Corte Constitucional, en el proceso de inconstitucionalidad de los artículos 4º (parcial), 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45 y 46 del Decreto 356 del 11 de febrero de 1994, "Por el cual se expide el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada", Expediente D-1602).

[286] Artículo 39 del Decreto 356 de 1994.

[287] Defensoría del Pueblo, Cuarto informe anual del Defensor del Pueblo al Congreso de Colombia - 1997, Bogotá 1997, pág. 48.

[288] Así, por ejemplo en 1997, se abrieron 35 investigaciones judiciales contra miembros de las Convivir y del Ejército por graves violaciones a los derechos humanos. Todas las actuaciones contra los militares, incluso algunos altos oficiales, pasaron al fuero militar, quedando en la impunidad.

[289] CIDH, *Tercer Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II.102, Doc. 9 rev. 1, 26 febrero 1999, párr. 371.

[290] Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, E/CN.4/1998/16, 9 de marzo de 1998, párr. 92.

[291] Tal es el caso de Salvatore Mancuso, quien lideró una asociación Convivir que, según fuentes oficiales, se dotó de armamento de uso privativo de las Fuerzas Militares (Informe de labores de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, correspondiente al año 1996).

[292] En 1994, el Defensor del Pueblo de Colombia, en una comunicación al Ministro de Defensa, preguntaba: "¿Cómo garantizará el Gobierno Nacional que los integrantes de esas cooperativas [las Convivir] no realicen actividades ofensivas o de ataque, como ocurrió en el pasado, dando origen a los llamados grupos paramilitares?"[293] Tres años después, el Defensor del Pueblo concluía que "la existencia de las Convivir podría constituirse […] en un peldaño más para la generalización del conflicto interno. […] el funcionamiento de las Convivir hace que personas de condición civil participen de manera directa en el conflicto armado, con lo que se transforman en *combatientes*."[294] La CIDH[295], el Comité de Derechos Humanos[296] y la Oficina en Colombia del Alto Comisionado para los Derechos Humanos[297] pidieron la derogación de la legislación sobre las Convivir y el desmantelamiento efectivo de éstas.

A pesar de las advertencias de la Defensoría del Pueblo y de las recomendaciones de los organismos internacionales, las Convivir se mantuvieron hasta noviembre de 1997 cuando, por una sentencia de la Corte Constitucional, perdieron la posibilidad de armar sus miembros con armamento restringido así como de emplear "tácticas y procedimientos" especiales, realizar tareas de "inteligencia" o participar en acciones militares.[298] A raíz de éste fallo, el Gobierno se vio obligado a reglamentar nuevamente las Convivir, para que su acción fuera conforme con la prescripción de la sentencia de la Corte.[299] En cierto modo, el fallo de la Corte Constitucional y la consecuente nueva reglamentación de los servicios de vigilancia y seguridad privada significaría el fin de esta tentativa de legalizar el paramilitarismo.

En la década de los 90, luego de que fueran "ilegalizados" los grupos paramilitares y que fuera expedida la legislación sobre las Convivir, siguieron existiendo en Colombia dos órdenes de grupos paramilitares: unos legales, las Convivir, y otros, ilegales. La realidad es que los grupos paramilitares no han hecho más que proliferar y expandir su rayo geográfico de acción en los últimos años. En el 2000, sería creado el "Centro de Coordinación de la Lucha contra los Grupos de Autodefensa"[300]. Sin embrago, esta medida tampoco sería acompañada de un programa de depuración de los cuerpos de seguridad del Estado. Resulta revelador en esta materia la siguiente constatación de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado para los Derechos Humanos: "La Oficina ha sido testigo de declaraciones de altos oficiales del Ejército señalando que los paramilitares no atentan contra el orden constitucional y por consiguiente no es función del Ejército combatirlos. Situaciones como éstas ponen al descubierto los limites de los deslindes del Estado con el paramilitarismo, limitándolos al campo de las declaraciones públicas

[292] Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, E/CN.4/1998/16, párr. 92.
[293] Carta del Defensor del Pueblo, Dr. Jaime Córdoba Triviño, dirigida al Ministro de Defensa, Dr. Fernando Botero Zea, 29 de noviembre de 1994, en *Segundo Informe Anual del Defensor del Pueblo al Congreso de Colombia – 1995*, Bogotá, 1995, pág. 423.
[294] Defensoría del Pueblo, Cuarto informe anual del Defensor del Pueblo al Congreso de Colombia-1997, Bogotá, 1997, pág. 49.
[295] CIDH, *Tercer Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II.102, Doc. 9 rev. 1, 26 de febrero de 1999.
[296] Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Colombia, CCPR/C/79/Add.76, 5 de mayo de 1997, párr. 31.
[297] Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, E/CN.4/1998/16, Recomendación N° 6, párr. 170.
[298] Corte Constitucional, Sentencia C-572/97, 7 de noviembre de 1997, Expediente D-1602, Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 4º (parcial), 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45 y 46 del Decreto 356 del 11 de febrero de 1994, "Por el cual se expide el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada".
[299] Decreto 2974 de 16 de diciembre de 1997.
[300] Decreto 324 de 25 de febrero de 2000.

o de los diseños de políticas nunca implementadas."[301] Por su parte, el Ministerio de Defensa afirmaría que los resultados contra los paramilitares "difícilmente pueden ser proporcionales puesto que mientras los grupos guerrilleros atacan y enfrentan a la Fuerza Pública (...), los grupos de autodefensa rehuyen la acción de esa Fuerza Pública y tienen como lineamiento no enfrentarla, lo cual genera menos oportunidades para provocarles bajas y capturas"[302].

Desde el establecimiento de su Oficina en Colombia, en 1997, el Alto Comisionado para los Derechos Humanos ha constatado reiteradamente la existencia de grandes y durables vínculos entre la Fuerza Pública, y más particularmente las Fuerzas Militares, y los grupos paramilitares. [303] En su informe correspondiente al año 1999, la Oficina concluía que "estos grupos cuentan con el apoyo, aquiescencia o tolerancia de agentes del Estado y se benefician de la falta de respuesta efectiva del mismo".[304] En su informe relativo al año 2004, la Oficina constató la permanencia de estos nexos entre Fuerzas Militares y grupos paramilitares.[305] Igualmente, los diferentes procedimientos especiales de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas han comprobado estos vínculos. [306]

La reiteración, persistencia y amplitud de estos vínculos entre las Fuerzas Militares y los grupos paramilitares, aunada a la doctrina y disposiciones militares existentes, al menos en el pasado, sugieren con fuerza que no se trata de simples casos aislados y que, por el contrario, ha existido y existe una política estatal –o al menos de parte de las Fuerzas Militares- de promover y fomentar grupos paramilitares como estrategia de contrainsurgencia. Así, por ejemplo, resultan reveladoras las afirmaciones del Teniente Coronel Luis Arsenio Bohórquez Montoya en 1989: "No tuve necesidad de crear grupos de autodefensa, porque ya existían, muy bien organizados y con resultados admirables, en los municipios del área del batallón Bárbula. Y como la política del Ejército Nacional dirigida por usted, señor General Botero Restrepo, señalada al Ejército Nacional con el apoyo de las autodefensas, para preservar el orden y para devolver las regiones afectadas, desarrollé mi actividad de mando, conforme a dicha estrategia y mediante las tácticas correspondientes".[307] Por su parte, el Defensor del Pueblo señaló en 1997 que los grupos paramilitares "se han convertido en el brazo ilegal de la fuerza pública para la que ejecutan el trabajo sucio que ella no puede hacer por su carácter de autoridad sometida al imperio de la ley.

---

[301] Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, E/CN.4/2000/11, párr. 111.
[302] Ministerio de Defensa, La fuerza pública y los Derechos Humanos en Colombia, Bogotá, marzo de 2000.
[303] Informes de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (E/CN.4/1998/16, párrs. 27, 34, 42, 86, 90 y 97; E/CN.4/2000/11, párr. 25; y E/CN.4/2005/10, párrs 45 y 118).
[304] Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, E/CN.4/2000/11, párr. 25.
[305] Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, E/CN.4/2005/10, párrs. 45 y 118.
[306] Informe de la visita conjunta del Relator Especial sobre la tortura y del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, E/CN.4/1995/111, párrs. 27 y 65; informe de la Representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los desplazados internos, E/CN.4/2000/83/Add.1, párr. 25; informe de la Representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre defensores de derechos humanos, E/CN.4/2002/106/Add.2, párrs. 230, 235 y 280.
[307] Aparte de la carta del Coronel del Ejército y Comandante del Batallón "Bárbula", Teniente Coronel Luis Arsenio Bohórquez Montoya, dirigida al Ministro de la Defensa, con fecha de 20 de septiembre de 1989, y reproducida en el diario *La Prensa*, en su edición del 15 de octubre de 1989, pág. 5. Bohórquez Montoya fue retirado del Ejército. Posteriormente, el 24 de junio de 1991, Bohórquez Montoya sería asesinado, luego de anunciar que iba a revelar los nexos entre el grupo de mercenarios israelíes, que habían entrenado a paramilitares en el área de jurisdicción del Batallón Bárbula, y altos oficiales del Ejército.

Se trata de una nueva forma de ejercer la represión ilegal sin cortapisas que algunos analistas han llamado, muy acertadamente, la violencia por delegación."[308]

Durante la década de 1990, el paramilitarismo, como estrategia de control territorial y poblacional permanente y complementario de la política contrainsurgente de las Fuerzas Militares, se afianzó a lo ancho de la geografía colombiana. Ciertamente, el accionar paramilitar ha sido rentable en términos bélicos como políticos para las Fuerzas Militares: la obtención de un máximo de violencia con un bajo costo político para la institución armada.[309]

ANTECEDENTES DE NEGOCIACIONES CON GRUPOS PARAMILITARES

A finales de 2002, el Gobierno colombiano inició un proceso de negociación con los grupos paramilitares de las AUC. Una de las características de este proceso ha sido la búsqueda de formas legales para obtener la impunidad de los crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra y graves violaciones de derechos humanos cometidos por estos grupos. Este tipo de iniciativas tiene antecedentes en la historia de Colombia.[310]

El proceso de negociación y supuesta desmovilización de grupos paramilitares, iniciado bajo la presidencia de Virgilio Barco (1986-1990) y que culminaría en 1990 bajo el Gobierno del Presidente Cesar Gaviria (1990-1994), constituye un antecedente muy revelador, tanto por el tipo de medidas adoptadas, por los líderes paramilitares implicados como por las consecuencias de este proceso. La simetría de varias de las medidas adoptadas entonces con algunas de las promulgadas hoy por el Gobierno de Álvaro Uribe, el hecho de que varios de los líderes paramilitares que realizaron esas negociaciones hace más de una década lideran las negociaciones con el actual Gobierno y que varios de los grupos paramilitares que supuestamente se desmovilizaron en el pasado siguen activos, son fuente de honda preocupación. Iniciado en 1989 con los grupos paramilitares del Magdalena Medio (Autodefensas del Magdalena Medio), este proceso de negociación se extendió a otros grupos paramilitares (Costa Atlántica, Córdoba, Arauca, Antioquia, Chocó, Caqueta, Putumayo y los Llanos Orientales) reunidos bajo el nombre de "Movimiento de Autodefensa Campesina". Este proceso se dio simultáneamente al proceso y acuerdos de paz con los grupos guerrilleros del

[308] Defensoría del Pueblo, Cuarto informe anual del Defensor del Pueblo al Congreso de Colombia - 1997, Bogotá, 1997, págs. 59 y 60.
[309] Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, E/CN.4/1998/16, párr. 97.
[310] Uno de los primeros antecedentes lo constituye el decreto sobre amnistía e indultos de 1954 promulgado bajo el régimen militar del General Rojas Pinilla. Ver Decreto 1823 de 13 de junio de 1954, por medio del cual se conceden amnistía e indultos por delitos políticos. Este decreto concedía amnistía e indultos para delitos políticos, entendiendo por éstas no solamente las clásicas figuras penales de la "sedición" y "rebelión" sino también "todos aquellos cometidos por colombianos […] que puedan explicarse por extralimitación en el apoyo o adhesión [al gobierno] o por aversión o sectarismo." La norma apuntaba a sellar la impunidad de los graves crímenes cometidos por los llamados "pájaros" y "chulavitas", grupos ilegales de civiles que operaban bajo la influencia del Partido Conservador y la orientación de la Policía Nacional. No obstante, el mecanismo jurídico de impunidad no operó en Colombia, toda vez que el Tribunal Superior Militar, órgano habilitado para aplicar esa legislación, consideró que bajo la legislación penal colombiana no existía tal "delito de reacción política", que estos actos no podían ser calificados de "delito político" y que se trataba de ilícitos de derecho común que no podían ser amnistiados según la Constitución de 1886, entonces vigente (artículos 76 (19) y 119 (4) de la Constitución Política de Colombia de 1886). Aunque la norma no fue aplicada al "delito de reacción política", la inmensa mayoría de los crímenes cometidos por esos grupos quedaron impunes.

Movimiento 19 de abril (M-19), el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), el Movimiento indigenista Quintín Lame y una fracción del Ejército Popular de Liberación (EPL). Sin embargo, fue menos conocido.

En el marco de ese proceso, el Gobierno colombiano promulgó una serie de medidas otorgando amplios beneficios penales y jurídicos a paramilitares que permitieron la impunidad de los crímenes cometidos por éstos y que significaron la renuncia del Estado colombiano a investigar estos crímenes y a juzgar a sus autores. Numerosos paramilitares se acogieron a estas medidas. Incluso, algunos ex oficiales de las Fuerzas Militares - como el Mayor Echandía Sánchez[311]- que lideraban grupos paramilitares, no solamente quedaron impunes por los graves crímenes cometidos sino que pudieron cambiar de identidad e ingresar a trabajar en cuerpos de seguridad del Estado. [312] Durante el segundo semestre de 1990, algunos de estos grupos paramilitares anunciaban su desmovilización. Así, Fidel Castaño, líder de uno de los grupos paramilitares, anunciaba públicamente que sus hombres habían sido desmovilizados.[313] En realidad, estos grupos nunca se desmovilizaron y, antes por el contrario, siguieron operando y cometiendo múltiples crímenes. No deja de ser significativo y alarmante que algunos jefes paramilitares como Iván Roberto Duque - hoy conocido como el Comandante Ernesto Báez de las Autodefensas Unidas de Colombia y uno de los principales voceros y negociadores de ese supuesto proceso de desmovilización-, reaparezcan hoy como líderes activos de los grupos paramilitares en las negociaciones actuales de Santafé de Ralito. El proceso de negociación y desmovilización de 1990 no sólo permitió la impunidad de numerosos crímenes sino que contribuyó a que estos grupos paramilitares consolidaran su presencia y poder en varias regiones de Colombia.

PROCESO ACTUAL DE DESMOVILIZACIÓN

> *"Por impunidad se entiende la inexistencia, de hecho o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones de los derechos humanos, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso a la indemnización del daño causado a sus víctimas."*[314]

A finales de 2002, el Gobierno del Presidente Uribe inició un proceso de negociación y desmovilización de grupos paramilitares reunidos bajo el nombre de "Autodefensas Unidas de

[311] El Mayor Echandía Sánchez fue denunciado en 1983 por la Procuraduría General de la Nación como uno de los militares implicados en la creación del grupo paramilitar "Muerte a Secuestradores", MAS. Asimismo, el Mayor Echandía Sánchez fue investigado por varios casos de graves violaciones de derechos humanos y paramilitarismo a lo largo de la década del 80.

[312] En particular los Decretos 2490 de 1987 y 3030 de 1990. El Decreto 2490 de 1987 estableció el beneficio excepcional del "eximente de punibilidad en la sentencia", así como de "libertad inmediata", para aquellas personas autores o participes de delitos de terrorismo y/o paramilitarismo que colaboraran eficazmente con las autoridades en el esclarecimiento de los crímenes. El Decreto 3030 de 1990 amplió el régimen de beneficios. Por un lado, aquellos paramilitares que se entregaran con su armamento a las autoridades, sin mediar confesión y/o colaboración en el esclarecimiento de crímenes, podían ser acreedores de libertad provisional inmediata y de rebajas sustantivas de penas (artículo 10 del Decreto 3030 de 1990). Por otro lado, aquellos paramilitares que además colaboren en el esclarecimiento de crímenes reciben el beneficio excepcional del "eximente de punibilidad", perciben recompensas monetarias, pueden cambiar de identidad y, eventualmente, ingresar a cuerpos de seguridad del Estado.

[313] Comunicado de Fidel Castaño reproducido en *El Tiempo*, 10 de agosto de 1990, pág. 7-A.

[314] Conjunto de Principios de las Naciones Unidas para la Protección y la Promoción de los Derechos Humanos mediante la lucha contra la impunidad.

Colombia" (AUC) luego del anuncio por parte de las AUC de un cese de hostilidades a partir del 1° de diciembre.[315] Las AUC exigían la excarcelación de los paramilitares detenidos y la suspensión de las acciones judiciales contra los líderes paramilitares designados para negociar con el Gobierno. El 15 de julio de 2003, el Gobierno y las AUC firmaron un pacto de desmovilización (Acuerdo de Santafé de Ralito, Tierralta, Córdoba) y, el 13 de mayo de 2004, el Acuerdo de Tierralta, regulando la "zona de ubicación" de Santafé de Ralito donde se concentraron 19 jefes paramilitares y 400 paramilitares destinados a su protección y autorizados por las autoridades colombianas a portar armas. El 1° de julio de 2004, el Gobierno instaló la mesa de negociaciones con las AUC y ordenó suspender las ordenes de captura contra todos los paramilitares concentrados en la zona de Santafé de Ralito, la cual fue desmilitarizada. Según el Acuerdo de Santafé de Ralito[316] el proceso de desmovilización de las AUC debe culminar, a más tardar, el 31 de diciembre de 2005.

Entre el 15 de julio de 2003 y agosto de 2004, el Gobierno colombiano suscribió seis acuerdos con los grupos de las AUC. En todos ellos, se reiteró el cese de hostilidades como un elemento fundamental. El propio Gobierno ha insistido en que el cese de hostilidades es una condición esencial para avanzar en las negociaciones con los paramilitares. El Alto Comisionado para la Paz, Dr. Luis Carlos Restrepo, afirmaba en agosto del 2004 ante el Senado de Colombia que "[...] la declaratoria del cese de hostilidades es un punto fundamental dentro de la política de paz de este Gobierno. Exigimos a los grupos armados ilegales esa expresión de voluntad política, inequívoca, de no disparar más sobre los ciudadanos ni atentar más contra la democracia. Y sólo cuando expresen esa voluntad, estamos dispuestos a adelantar conversaciones."[317] Sin embargo, la realidad es diametralmente diferente. Desde el 1° de diciembre de 2002, las AUC han seguido cometiendo graves infracciones al derecho internacional humanitarios y numerosos crímenes contra la población civil sin que el Gobierno tomara ninguna medida real para condicionar las negociaciones a un estricto respeto al cese de hostilidades por parte de los paramilitares. La Defensoría del Pueblo dio a conocer un estudio, cubriendo 11 de los 28 departamentos de Colombia y el periodo 2003-2004, en el que se registran 342 casos de violaciones al cese de hostilidades por parte de las AUC (asesinatos selectivos, masacres, desapariciones forzadas, secuestros extorsivos, extorsiones, desplazamiento de población, reclutamiento de menores y violaciones de mujeres y niños).[318] La Fiscalía General de la Nación reconoció que en la propia zona de Santafé de Ralito y alrededores, las AUC habían asesinado a siete personas, dentro de los cuales, un profesor y un líder indígena que se oponían a las extorsiones de los paramilitares en el municipio de Tierralta (Córdoba).[319] Las ONGs colombianas registraron por lo menos 2241 casos de asesinatos y desapariciones forzadas cometidos por las AUC entre diciembre de 2002 y diciembre de 2004.[320] La retórica gubernamental no se ha traducido en acciones concretas y efectivas para condicionar toda negociación con las AUC al respeto irrestricto e incondicional del cese de hostilidades. Además, altos funcionarios gubernamentales encargados de las negociaciones han pretendido acallar las denuncias sobre los numerosos crímenes cometidos en

[315] Declaración de las AUC reproducida en *El Tiempo*, 29 de noviembre de 2002.
[316] Apartado 2 del Acuerdo de Santafé de Ralito.
[317] Intervención del Alto Comisionado para la Paz, Luis Carlos Restrepo, en plenaria del Senado durante el debate sobre el proceso de paz con las autodefensas, 3 de agosto 2004, http://www.presidencia.gov.co/sne/2004/agosto/03/30032004.htm.
[318] Defensoría del Pueblo, Seguimiento al cese de hostilidades prometido por las autodefensas unidas de Colombia, 2005.
[319] "Revelaciones explosivas", en Revista *Semana*, edición de 27 de septiembre de 2004.
[320] Base de datos, Comisión Colombiana de Juristas.

estos dos años y medio y han seguido adelante con el cronograma de negociaciones y "desmovilizaciones" sin condicionamiento alguno.

Las condiciones en que se han realizado las "desmovilizaciones" de grupos de las AUC han sido poco transparentes y el Gobierno no ha establecido verdaderos y efectivos mecanismos de verificación y control para ello. En febrero de 2004, fue creada por acuerdo entre el Gobierno del Presidente Uribe y la Organización de Estados Americanos (OEA), la Misión de Apoyo al Proceso de Paz (MAPP/OEA). Esta Misión no sólo no ha cumplido una verdadera labor de verificación del cese de hostilidades sino que ha persistentemente minimizado las numerosas violaciones a éste. Se ha revelado como un mecanismo inoperante, diseñado y operando más como un instrumento de apoyo propagandístico al Gobierno colombiano que como un mecanismo eficaz de verificación internacional, tan necesario en estos procesos.

Numerosos narcotráficantes y delincuentes han sido integrados en los grupos de paramilitares desmovilizados. Esa situación ha sido aceptada y convalidada por las más altas autoridades del Gobierno. Así, en el caso de la "desmovilización" del Bloque Cacique Nutibara de las AUC, presente en el departamento de Antioquia, el Alto Comisionado para la Paz, Luis Carlos Restrepo, afirmaba que "a pesar de lo atípico que fue el proceso de Medellín [desmovilización del Bloque Cacique Nutibara], en el que nos revolvieron delincuentes callejeros 48 horas antes y nos los metieron en el paquete de desmovilizados, nosotros validamos el proceso"[321]. En el caso de la desmovilización del Bloque Héroes de Granada, las autoridades departamentales constataron que previo a la desmovilización, los líderes de este bloque estaban reclutando personas bajo promesas de sueldos mensuales de 360.000 pesos. En otros casos, aun cuando las AUC y el Gobierno colombiano han anunciado la desmovilización de todos los efectivos paramilitares, se han constatado que sólo un porcentaje de los miembros de bloques paramilitares se han desmovilizado. Es así como por ejemplo, frente al anuncio de desmovilización de 800 miembros del Bloque Calima de las AUC, la oficina regional del Valle de la Defensoría del Pueblo constató que sólo se habían desmovilizado 557 paramilitares de ese Bloque.[322] La Comisión Internacional de Juristas ha recibido numerosa información, incluso de funcionarios públicos, que indica que miembros de grupos paramilitares oficialmente desmovilizados siguen reclutando personas, comprando armas, cobrando "impuestos" a la población y cometiendo crímenes.

MARCO JURÍDICO

Desde el inicio del proceso, el Gobierno colombiano anunció el diseño de una política generosa con los grupos paramilitares. Altos funcionarios del Gobierno hicieron alusión al Protocolo II de los Convenios de Ginebra y a la posibilidad de otorgar una amplia amnistía a los paramilitares.[323] Utilizando el marco legal vigente, principalmente integrado por las Leyes 418 de 1997 y 548 de 1999, el Gobierno adoptó varias medidas y anunció la expedición de una ley llamada de ”alternatividad penal”. La primera medida sería la adopción de la Ley 782 de 2002 que modifica la Ley 418 de 1997 diseñada para los fallidos procesos de negociación con las FARC y el

[321] "Revelaciones explosivas", en *Revista Semana*, 27 de septiembbre de 2004.
[322] *El Tiempo*, 7 de agosto de 2005, págs. 1-6.
[323] Sobre el artículo 6(5) del Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II). Ver nota 72 del presente informe.

ELN.[324] Pero las dos piezas jurídicas centrales son el Decreto 128 de 2003 y la Ley 975 de 25 de julio 2005, conocida como ley de Justicia y Paz.[325] Ambas medidas tienen el claro propósito de sellar legalmente la impunidad de los crímenes cometidos por las AUC y constituyen un pésimo precedente para cualquier negociación con los grupos armados de oposición.

El Decreto 128 de 2003 o la impunidad para la tropa paramilitar

En enero de 2003, cuatro meses antes de la firma del acuerdo de Santafé de Ralito (mayo de 2003), el Gobierno colombiano expidió el Decreto 128.[326] Este decreto ha permitido que un inmenso número de casos de graves violaciones de derechos humanos y graves crímenes queden legalmente impunes. Esta norma concede indultos y otros "beneficios jurídicos"[327] para miembros de "organizaciones armadas al margen de la ley" que se hayan desmovilizado.

El Decreto 128 tiene una cláusula aparentemente restrictiva para otorgar indultos y otros beneficios jurídicos. En efecto, excluye de estos beneficios a "quienes estén siendo procesados o hayan sido condenados por delitos que de acuerdo con la Constitución Política, a la ley o a los tratados internacionales suscritos y ratificados por Colombia no puedan recibir esta clase de beneficios"[328]. No obstante y pesar de las apariencias, esta cláusula deja un inmenso campo para la impunidad de graves crímenes.

En primer lugar, se infiere de este decreto que quienes no estén procesados o condenados tendrán "derecho" a estos beneficios jurídicos aun cuando sean autores o coparticipes de graves violaciones a los derechos humanos, crímenes de lesa humanidad o crímenes de guerra. En otros términos, podrán gozar de estos beneficios quienes habiendo cometido o participado en la comisión de graves violaciones a los derechos humanos, crímenes de lesa humanidad o crímenes de guerra no hayan sido objeto de ninguna investigación. Asimismo gozarían de tales beneficios jurídicos quienes, durante la investigación previa, tienen la condición jurídica de "imputados"[329] pero que no son "procesados", en tanto no han sido formalmente vinculados al proceso penal por medio de indagatoria o de declaratoria de persona ausente. La realidad de las investigaciones judiciales en Colombia sobre los crímenes cometidos por paramilitares demuestra: que la inmensa mayoría de estos crímenes no han sido debidamente investigados; que, cuando hay investigaciones, raramente los autores de estos crímenes son identificados y que, cuando lo son, la mayoría de ellos no son procesados y quedan por largos años con el estatuto de imputados. Si algunos miembros de las AUC han sido procesados o condenados, se trata de jefes paramilitares. Así, el Decreto 128 se dirige principalmente a consagrar la impunidad de la "tropa paramilitar".

[324] La Ley 782 eliminó el "reconocimiento del carácter político" de las organizaciones al margen de la ley con las cuales se pretenda desarrollar procesos de "negociación", posibilitando con ello que cualquier grupo desarrolle este tipo de procesos con el Estado.
[325] El título oficial de la Ley 975 es "Ley por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios".
[326] El 22 de enero de 2003 sería expedido el Decreto128 "por el cual se reglamenta la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999 y la Ley 782 de 2002 en materia de reincorporación a la sociedad civil".
[327] El artículo 13 del Decreto 128 establece además del indulto los beneficios de suspensión condicional de la ejecución de la pena, cesación de procedimiento, preclusión de la instrucción y resolución inhibitoria.
[328] Artículo 21, párr. 2.
[329] Personas sospechosas bajo investigación pero contra las cuales no se ha formulado cargo o acusación alguna.

En segundo lugar, sólo dos leyes colombianas excluyen expresamente las amnistías y los indultos: la Ley 589 de 7 de julio de 2000, que tipificó como delitos el genocidio, la tortura, la desaparición forzada y el desplazamiento forzado de población[330] y la Ley 14 de 19 de enero de 1993, por la cual se adopta el Estatuto Nacional contra el Secuestro.[331] Por otra parte, la Ley 782 de 2002 excluyó expresamente del ámbito de beneficio del indulto a "quienes realicen conductas constitutivas de actos atroces de ferocidad o barbarie, terrorismo, secuestro, genocidio, homicidio cometido fuera de combate o colocando a la víctima en estado de indefensión." Sin embargo, si bien las personas procesadas o condenadas por estas conductas ilícitas no podrían acogerse a los beneficios jurídicos del Decreto 128 de 2003, sí lo podrían hacer aquellos paramilitares que, aunque siendo imputados, no han sido procesados o condenados.

En tercer lugar, el Decreto 128 permite que los autores de otras graves violaciones a los derechos humanos, como las violencias sexuales, o de infracciones al derecho internacional humanitario, como el reclutamiento de menores y la prostitución forzada, se acojan a los beneficios jurídicos y queden en la impunidad, aún cuando estén procesados o hayan sido condenados por estos crímenes debido a que dichas violaciones no están expresamente excluidas del campo de aplicación de la amnistía o de los indultos por la legislación colombiana.

No deja de ser paradójico que el Decreto 128 se refiera a los "delitos que de acuerdo con la Constitución Política [...] no puedan recibir esta clase de beneficios"[332]. En efecto, la Constitución de Colombia no excluye ningún tipo de delito del campo de aplicación del indulto y sólo faculta al Gobierno a "conceder indultos por delitos políticos".[333] Al permitir que el indulto sea otorgado por ilícitos otros que los delitos políticos, el Decreto 128 desnaturaliza la figura jurídica del indulto, haciéndose así extensivo a graves violaciones de derechos humanos, crímenes de lesa humanidad o crímenes de guerra, respecto de los cuales el derecho internacional niega su carácter de crimen político.

Ningún tratado de derechos humanos expresamente prohíbe el otorgamiento de amnistías o indultos. Sin embargo, otros instrumentos internacionales han expresamente prohibido el otorgamiento de amnistías y otras medidas similares para los autores de graves violaciones a los derechos humanos.[334] Además, la jurisprudencia internacional es coherente en afirmar que, de

---

[330] Artículo 14: "Los delitos que tipifica la presente ley no son amnistiables ni indultables".

[331] La ley expresamente estipuló: "En ningún caso el autor o los copartícipes del delito de secuestro, en cualquiera de sus modalidades, podrá ser beneficiado con amnistías e indultos o sus consecuentes de cesación de procedimiento o auto inhibitorio, ni podrá considerarse el secuestro como delito conexo con el delito político, dada su condición atroz."

[332] Artículo 21, párr. 2°.

[333] Artículo 201 de la Constitución de Colombia. Asimismo el artículo 150 de la Constitución faculta al Congreso a "[c]onceder […] por graves motivos de conveniencia pública, amnistías o indultos generales por delitos políticos". El artículo transitorio 30 autorizó al Gobierno Nacional para conceder indultos o amnistías por "delitos políticos y conexos, cometidos con anterioridad a la promulgación del presente Acto Constituyente, a miembros de grupos guerrilleros que se reincorporen a la vida civil en los términos de la política de reconciliación. […] Este beneficio no podrá extenderse a delitos atroces ni a homicidios cometidos fuera de combate o aprovechándose del estado de indefensión de la víctima."

[334] Así cabe destacar la *Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas*, cuyo artículo 18 (1) prescribe "Los autores o presuntos autores de actos [constitutivos del crimen de desaparición forzada] no se beneficiarán de ninguna ley de amnistía especial u otras medidas análogas que tengan por efecto exonerarlos de cualquier procedimiento o sanción penal." Igualmente, los *Principios de Naciones Unidas relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias* prescriben que "En ninguna circunstancia, ni siquiera en estado de guerra, de sitio o en otra emergencia pública, se otorgará inmunidad

acuerdo con el derecho internacional, no se pueden otorgar amnistías, indultos u otras medidas similares por graves violaciones de derechos humanos, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra. No obstante, esta laguna en los tratados de derechos humanos abre un camino hacia la impunidad puesto que puede llevar a interpretaciones, por parte de las autoridades nacionales, de las normas internacionales convencionales sin tener en cuenta la jurisprudencia internacional. La Corte Interamericana, por ejemplo, resaltó que "Son inadmisibles las disposiciones de amnistía, las disposiciones de prescripción y el establecimiento de excluyentes de responsabilidad que pretendan impedir la investigación y sanción de los responsables de las violaciones graves de los derechos humanos tales como la tortura, las ejecuciones sumarias, extra legales o arbitrarias y las desapariciones forzadas, todas ellas prohibidas por contravenir derechos inderogables reconocidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos."[335]

El número de paramilitares desmovilizados es incierto. Según la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, en octubre de 2004, se habían desmovilizado 2624 paramilitares bajo el Decreto 128. Según el Ministerio de Defensa, el 1° de abril de 2005, 6409 personas se habrían desmovilizado al amparo de esa norma.[336] No obstante, un funcionario de la Presidencia de la República estimó que, en enero de 2005, 12'000 integrantes de grupos paramilitares se habían ya desmovilizado y que, de ellos, 1500 tienen responsabilidades pendientes por delitos comunes o atroces no susceptibles de ser comprendidos en las medidas de gracia prevenidas en la normativa ahora vigente.[337] Según otra fuente gubernamental, hasta el 18 de julio de 2005, se habrían desmovilizado, individualmente, 4050 paramilitares y, colectivamente, 5879. Lo cierto es que la inmensa mayoría - por no decir la totalidad - de los paramilitares desmovilizados se han visto otorgados los beneficios jurídicos previstos por el Decreto 128, quedando sus crímenes en la más crasa impunidad. Ni siquiera la imperfecta cláusula restrictiva ha sido aplicada por la Fiscalía General de la Nación. Es así como, por ejemplo, en diciembre de 2004, la Procuraduría impugnó 163 autos inhibitorios dictados por la Fiscalía en virtud del Decreto 128, por cobijar paramilitares del Bloque "Cacique Nutíbara" de las AUC, autores de graves delitos como la desaparición forzada.[338]

El Decreto 128 ha abierto una inmensa avenida para consagrar la impunidad de graves violaciones de derechos humanos, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra. Con ello, el Estado colombiano incumple sus obligaciones internacionales de garantizar un recurso efectivo a las víctimas de estos crímenes, de investigar los hechos y de juzgar y castigar a los autores de graves violaciones de derechos humanos, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra.

La expedición del Decreto 2767, en agosto de 2004, amplió los beneficios establecidos por el Decreto 128 puesto que dispone la concesión de bonificaciones económicas a los desmovilizados que entreguen información tendiente a evitar o esclarecer delitos y/o material de guerra o intendencia, drogas estupefacientes, insumos o maquinaria para su elaboración.[339] Asimismo, establece un beneficio de bonificación económica para aquellos desmovilizados que

---

general previa de procesamiento a las personas supuestamente implicadas en ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias"(principio 19).

[335] Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia de 14 de marzo de 2001, Caso Barrios Altos.

[336] Ver http://www.mindefensa.gov.co/.

[337] Entrevista de la CIJ con Luis Alfonso Hoyos, Presidencia de la República, febrero de 2005.

[338] *El Tiempo*, 13 de diciembre de 2004.

[339] Artículos 2 y 3 del Decreto 2767 de 2004.

"deseen desarrollar actividades de cooperación con la Fuerza Pública".[340] Esta última disposición permite, en la práctica, que paramilitares autores de graves crímenes y que se han beneficiado de la impunidad al amparo del Decreto 128, puedan ser reciclados en las Fuerzas Militares. Esta situación es totalmente contraria al deber de prevención del Estado colombiano, acorde al cual las autoridades deben tomar todas las medidas necesarias para prevenir la comisión de nuevas violaciones de derechos humanos.

La Ley de Justicia y Paz o la impunidad para los jefes paramilitares

Luego de más de dos años de trámite parlamentario, el Congreso colombiano adoptó, en junio de 2005, la llamada Ley de Justicia y Paz.[341] A pesar de las numerosas críticas formuladas por la Oficina en Colombia del Alto Comisionado para los Derechos Humanos así como la exhortación hecha por el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas para que todo marco normativo que adopte el Gobierno colombiano para el proceso de desmovilización respete las obligaciones internacionales de Colombia y garantice los derechos de las víctimas a la justicia, verdad y reparación, la Ley de Justicia y Paz fue sancionada por el Presidente Uribe el 25 de julio 2005.

La Ley de Justicia y Paz sustituye la pena de prisión por el beneficio de "alternatividad", consistente en la suspensión de la ejecución de la sanción penal y remplazándola por una "pena alternativa".[342] La "pena alternativa", independientemente de la naturaleza del delito, consiste en una pena de privación de libertad por un periodo de cinco a ocho años.[343] Una vez cumplida la pena alternativa, el condenado queda en "libertad a prueba" por un periodo igual a la mitad de la pena alternativa. Durante éste periodo de prueba, el condenado debe presentarse periódicamente ante las autoridades judiciales, comprometerse a no reincidir e informar de cualquier cambio de residencia. El tiempo durante el cual el condenado ha permanecido en las zonas de concentración de paramilitares, durante el proceso de negociación y desmovilización, se computa como tiempo de ejecución de la pena alternativa.[344] La pena alternativa puede ser cumplida en establecimientos carcelarios u otras instalaciones, e incluso en el exterior. De tal suerte que paramilitares que habiendo participado en numerosas masacres, asesinatos y desapariciones forzadas podrían quedar condenados por esos crímenes a penas de privación de libertad de máximo ocho años, debiendo cumplir seis años y cuatro meses si hubiesen permanecido 18 meses en una zona de concentración paramilitar. La pena alternativa prevista por esta ley contrasta con las penas privativas de libertad previstas por la legislación penal colombiana: toma de rehenes, de 15 a 20 años[345]; prostitución forzada o esclavitud sexual, de 10 a 18 años[346]; desplazamiento forzado de población civil, de 10 a 20 años[347]; desaparición forzada,

[340] Articulo 4 del Decreto 2767 de 2004.
[341] El texto adoptado por el Congreso fue publicado en la *Gaceta del Congreso*, Año XIV, No. 390, de 21 de junio de 2005. La Ley de Justicia y Paz se intitula formalmente "Ley por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposciones para acuerdos humanitarios".
[342] Art. 3 de la Ley de Justicia y Paz.
[343] Art. 30 de la Ley de Justicia y Paz.
[344] El artículo 32 de la Ley establece que el tiempo de permanencia computable al tiempo de ejecución de la pena alternativa no puede exceder de 18 meses.
[345] Art. 148, del Código Penal (Ley 599 de 2000).
[346] Art. 141 del Código Penal (Ley 599 de 2000).
[347] Art. 159 del Código Penal (Ley 599 de 2000).

de 20 a 30 años[348]; secuestro, de 12 a 20 años[349]; tortura, de 8 a 15 años[350]; homicidio, de 13 a 25 años[351]; y homicidio con fines terroristas, de 25 a 40 años.[352] Esta figura de la "pena alternativa" no solamente contradice el principio de la proporcionalidad de las penas sino que es contrario a la obligación internacional del Estado de sancionar las graves violaciones de derechos humanos tales como la tortura, las ejecuciones extrajudiciales y la desaparición forzada[353], los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra con penas apropiadas a la gravedad de los hechos. La imposición de sanciones irrisorias, en desprecio del principio de proporcionalidad de las penas, constituye una forma reconocida de impunidad bajo el derecho internacional.[354]

Pueden acogerse a los beneficios de la Ley de Justicia y Paz tanto quienes se desmovilicen colectivamente como quienes lo hagan a título individual así como quienes hayan sido condenados previamente a la expedición de esta ley.[355] De hecho, la Ley de Justicia y Paz permite que se otorgue el beneficio de "alternatividad" por cualquier delito, incluso tráfico de estupefacientes, que se haya cometido "durante y con ocasión" de la pertenencia a los grupos ilegales.[356] Así expresamente lo ha reconocido el Presidente Uribe: "Los delitos de narcotráfico cometidos con ocasión y durante la permanencia a grupos guerrilleros o paramilitares, van a tener, en los reinsertados, un beneficio jurídico por igual para guerrilleros y para paramilitares."[357]

La Ley crea una modesta Unidad Nacional de Fiscalía para la Justicia y la Paz[358] y radica su aplicación en los Tribunales Superiores de Distrito Judicial. La CIDH ha señalado con razón que "los mecanismos institucionales creados por [la Ley de Justicia y Paz] […] no poseen la fortaleza necesaria para afrontar con perspectivas realistas de efectividad la tarea de esclarecer judicialmente los miles de masacres, ejecuciones selectivas, desapariciones forzadas, secuestros, torturas y graves daños a la integridad personal, desplazamientos forzados y usurpación de tierras, entre otros crímenes, cometidos por varios miles de desmovilizados durante largos años"[359].

---

[348] Art. 165 del Código Penal (Ley 599 de 2000).
[349] Art. 168 del Código Penal (Ley 599 de 2000).
[350] Art. 178 del Código Penal (Ley 599 de 2000).
[351] Art. 103 del Código Penal (Ley 599 de 2000).
[352] Art. 104 del Código Penal (Ley 599 de 2000).
[353] Convención contra la Tortura y Otros Tratos y Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (art. 4); Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (art. 4); Principios de Naciones Unidas relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias (principio 1°); y Convención Interamericana sobre desaparición Forzada de Personas.
[354] Ver los trabajos de la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas (ver Comisión de Derecho Internacional, *Informe de la Comisión de Derecho Internacional*, Suplemento N° 10 (A/51/10)).
[355] Art. 10 de la Ley de Justicia y Paz.
[356] La Ley excluye de su ámbito de aplicación a los "grupos [...] que se hayan organizado para el tráfico de estupefacientes o el enriquecimiento ilícito" (Artículo 10 (párr. 5) de la Ley de Justicia y Paz) o, en lo que respecta las desmovilizaciones individuales, a quienes hayan tenido "como finalidad principal para el tráfico de estupefacientes o el enriquecimiento ilícito." (art. 16 (párr. 5) de la Ley de Justicia y Paz). No obstante, cabe la aplicación del beneficio de pena alternativa por estos delitos cuando estas actividades ilícitas han sido cometidas accesoriamente y no como finalidad principal de estos grupos o personas.
[357] Intervención del Presidente Alvaro Uribe en el marco de las celebraciones del Día de la Juventud, 5 de julio de 2005, reproducido en revista *Punto de Encuentro – Después de la Ley: informe especial sobre Verdad y Verificación*, INDEPAZ, Documentos sobre democracia y Paz N° 28, Bogotá julio-agosto 2005, pág. 21.
[358] La Ley prevé que esta Unidad esté integrada por 20 Fiscales delegados, apoyada por 150 investigadores criminalísticos, 15 secretarios y 15 asistentes judiciales (art. 34).
[359] "La CIDH se pronuncia frente a la aprobación de la Ley de Justicia y Paz en Colombia", Comunicado de prensa de la CIDH, N° 26/05, 15 de julio de 2005.

Asimismo, la Ley establece un procedimiento judicial especial, con términos cortos para llevar a cabo las investigaciones.[360] La experiencia demuestra que las investigaciones y procesos judiciales de los crímenes cometidos por grupos paramilitares se enfrentan a grandes dificultades, en particular: el terror que estos crímenes han generado en la población y que inhibe su colaboración con las investigaciones, la complejidad de los crímenes, la práctica constante de los asesinatos e intimidaciones de testigos, el carácter clandestino de los grupos paramilitares y el anonimato de sus miembros. Los breves plazos para la investigación y juzgamiento establecidos por la Ley de Justicia y Paz no solamente no ofrecen perspectivas realistas para el esclarecimiento de los crímenes y la determinación de las responsabilidades penales de sus autores, sino que por lo contrario se erigen como un factor más que contribuirá a la impunidad. Con razón, la CIDH ha señalado que se requieren "procesos con amplios plazos y de mayor actividad procesal".[361]

La confesión plena y total de todos los crímenes cometidos no es un requisito indispensable para beneficiarse de la "pena alternativa". De hecho, la Ley prevé mecanismos para que se den "confesiones por goteo" o por entregas.[362] No establece incentivos para que los desmovilizados confiesen exhaustivamente la verdad sobre su responsabilidad en los crímenes. Antes que contribuir al pleno y total esclarecimiento de los miles de crímenes cometidos por los paramilitares, la Ley fomenta su ocultamiento.

Si bien la Ley de Justicia y Paz se refiere a los derechos de las víctimas a la verdad y a la reparación, los mecanismos previstos por ella no garantizan la efectividad de tales derechos. En cuanto al derecho a la verdad, los breves términos para realizar las investigaciones, el sistema de "confesiones por goteo" y la ausencia de mecanismos de esclarecimiento histórico sobre el paramilitarismo en las últimas décadas, constituyen serios obstáculos para que este derecho sea efectivamente garantizado. Por otra parte, la Ley establece una "Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación" con el mandato, entre otros, de "presentar un informe público sobre las razones para el surgimiento y evolución de los grupos armados ilegales".[363] No obstante, dado su limitado mandato y las características de su composición, mal podría asimilarse ésta Comisión a una Comisión de la Verdad. Como lo ha señalado la CIDH, "entre sus objetivos no se cuenta el esclarecimiento de la verdad histórica sobre lo sucedido durante las últimas décadas del conflicto ni sobre el fomento del paramilitarismo y el grado de involucramiento de los diversos actores en la comisión de crímenes contra la población civil, ya sea por acción, omisión colaboración o aquiescencia."[364] En efecto, el derecho a la verdad tanto de las víctimas como de la sociedad no queda efectivamente protegido y garantizado con la Ley de Justicia y Paz.

---

[360] De acuerdo con el artículo 18 de la Ley, la Fiscalía especial dispone de 60 días para realizar las investigaciones y verificar los hechos admitidos por el desmovilizado que pretende acogerse a los beneficios de la "alternatividad".
[361] "La CIDH se pronuncia frente a la aprobación de la Ley de Justicia y Paz en Colombia", Comunicado de prensa de la CIDH, N°26/05, 15 de julio de 2005.
[362] Art. 25 de la Ley de Justicia y Paz.
[363] Art. 52 (2) de la Ley de Justicia y Paz. Esta Comisión estará integrada por el Vicepresidente de la República, el Procurador General de la Nación, el Ministro del Interior y de Justicia, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Defensor del Pueblo, el Director de la Red de Solidaridad Social y dos representantes de organizaciones de víctimas.
[364] "La CIDH se pronuncia frente a la aprobación de la Ley de Justicia y Paz en Colombia", Comunicado de prensa de la CIDH, N°26/05, 15 de julio de 2005.

En cuanto a la reparación, la Ley prevé que ésta, en sus distintas modalidades, debe resolverse en el marco de los procedimientos judiciales penales tramitados contra los paramilitares que se desmovilicen y se acojan a los beneficios de penas alternativas, de tal suerte que en cado caso particular le corresponde al Tribunal Superior de Distrito Judicial competente ordenar la reparación.[365] Dicho de otra manera, la reparación depende en gran medida de que las investigaciones resulten efectivas, se esclarezcan los crímenes y se identifique a los autores en cada caso particular. Dado las deficiencias normativas y estructurales del procedimiento especial previsto por la Ley, es poco probable que el derecho a la reparación de las víctimas sea efectivamente garantizado.

La Ley prevé un mecanismo de reparación en los casos en que las investigaciones judiciales no puedan individualizar a los autores de los crímenes - y por ende obligados a proveer reparación-, consistente en que el Tribunal Superior de Distrito Judicial ordene la reparación al Fondo para la Reparación de las Víctimas.[366] Este Fondo se integrará con bienes y recursos provenientes de los individuos o grupos que se han acogido a la Ley de Justicia y Paz, así como de recursos del presupuesto nacional y donaciones nacionales o extranjeras. Sin embargo, los individuos o grupos que se han acogido a la Ley de Justicia y Paz sólo están obligados a entregar "los bienes productos de la actividad ilegal"[367]. La dificultad resulta en que la ilicitud del bien debe establecerse a través de un proceso de extinción de dominio y que este procedimiento es complejo sino que, como lo ha señalado la Contraloría General de la República[368], es poco eficaz pues que la inmensa mayoría de apropiación de tierras y otros bienes por paramilitares se ha hecho a través de la figura del "testaferrato". A esto se suma el hecho de que la ley de extinción de dominio tiene una vigencia de ocho años. Si ciertamente, como lo ha denunciado la Contraloría General de la República, paramilitares y narcotraficantes se han adueñado de al menos un millón de hectáreas de las mejores tierras en 28 de los 32 departamentos de Colombia, equivalentes al 3% del territorio colombiano, los mecanismos de la ley de extinción de dominio han resultado poco eficaces. Otros analistas estiman que los grupos paramilitares se han apropiado en los últimos años de una superficie de entre 4 y 6 millones de hectáreas de tierras cultivables.[369]

Según la Contraloría General de la República, "sólo el 5% de los predios (176) han sido objeto de extinción de dominio y el 35 % del total incautado se ha devuelto por orden judicial".[370] Hasta diciembre, los grupos paramilitares desmovilizados habían devuelto apenas 7.000 hectáreas de tierras apropiadas durante el conflicto.[371] Según investigaciones periodísticas, sólo 250 propiedades paramilitares habrían sido afectadas por la extinción de dominio hasta junio de 2005.[372] Según la Defensoría del Pueblo han constatado que empresas de palma africana y ganaderas han adquiridos tierras, luego de que sus dueños hubieran sido despojadas de ellas por grupos paramilitares. En este contexto, es altamente cuestionable la eficacia del mecanismo

[365] Art.43 y ss. de la Ley de Justicia y Paz.
[366] Arts.43 y 55 de la Ley de Justicia y Paz.
[367] Arts.10 (2), 11 (5) y 55 (párr.) de la Ley de Justicia y Paz.
[368] Contraloría General de la República, En los últimos 20 años: narcotraficantes realizaron gigantesca contrarreforma agraria, Bogotá, 9 de junio de 2005.
[369] Entrevista de la CIJ con Wilson Borja y *Revista Semana*, "Los señores de las tierras", 28 de mayo de 2004.
[370] Contraloría General de la República, En los últimos 20 años: narcotraficantes realizaron gigantesca contrarreforma agraria, Bogotá, 9 de junio de 2005.
[371] Entrega de 100 fincas por parte del Bloque Catatumbo, según la Misión de la OEA. La cantidad sería de 6.500 hectáreas según *El Tiempo*, edición del 13 de diciembre de 2004.
[372] *El Tiempo*, 3 de julio de 2005, págs. 1-4.

establecido por la Ley de Justicia y Paz. Finalmente, la Ley de Justicia y Paz no contempla verdaderos mecanismos de reparación colectiva dirigidos específicamente a los pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes y campesinas. Ello es de crucial importancia, toda vez que la mayor parte de los territorios colectivos pertenecientes a indígenas y a las comunidades afrodescendientes, en particular de la zona del Pacífico, se han convertido en escenario estratégico de la guerra y un codiciado botín de guerra para los paramilitares.[373]

Finalmente, la Ley de Justicia y Paz modifica el delito de "sedición", de tal suerte que tipifica como delito político la pertenencia o la conformación de grupos paramilitares.[374] Esta disposición no es anodina y abre la puerta a la impunidad, toda vez que la Constitución Política de Colombia faculta al Congreso y al Gobierno a otorgar amnistías e indultos por delitos políticos.[375] Asimismo, podría constituir un obstáculo para iniciativas de ejercicio de jurisdicción universal por tribunales extranjeros contra paramilitares, toda vez que existe una regla universal en materia de extradición según la cual no se procede a extraditar por delitos políticos. Según el derecho internacional, las graves violaciones de derechos humanos constitutivas de crímenes internacionales, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra no pueden calificarse de delitos políticos, aún cuando sus autores hayan tenido motivaciones políticas o ideológicas para cometerlos. Las consecuencias previstas por el derecho internacional para el delito político no son aplicables a ese tipo de crímenes, especialmente en materia de causales de no extradición y de asilo.[376] Si bien esta disposición de la Ley de Justicia y Paz sólo tipifica como delito político la conformación o pertenencia a los grupos paramilitares, y no expresamente la comisión de graves violaciones de derechos humanos, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad, abre una inmensa puerta a la impunidad toda vez que la actividad característica y la razón de ser de estos grupos ha sido la comisión de estos crímenes.

---

[373] ACNUR, *Balance de la Política Pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado en Colombia, Agosto 2002-Agosto de 2004*.

[374] Art. 72 de la Ley de Justicia y Paz, que modifica el artículo 468 del Código Penal.

[375] Arts. 150 y 201 de la Constitución Política de Colombia.

[376] Además del derecho internacional consuetudinario, varios instrumentos internacionales expresamente prohíben, para efecto de la extradición, considerar como delito político graves violaciones de derechos humanos, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra. Ver, entre otros: artículo V de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas; artículo VII de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio**;** artículo 8 de la Convención de la ONU sobre Delitos contra Personas Internacionalmente Protegidas; artículo 1° de la Convención Europea sobre Supresión del Terrorismo; el artículo 11 de la Convención Interamericana contra el Terrorismo y artículo 1 (a) del Protocolo adicional al Convenio Europeo de Extradición (STE N°86). Asimismo, el derecho internacional prescribe que los sospechosos o autores de tales crímenes no pueden beneficiarse de los institutos del asilo y del refugio. Ver, entre otros: artículo 1 (f) de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados; Principio 7 de los Principios de cooperación internacional en la identificación, detención, extradición y castigo de los culpables de crímenes de guerra, o de crímenes de lesa humanidad; artículo 15 de la Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas; artículo 1 (2) de la Declaración sobre el Asilo Territorial; artículo 1 (5) de la Convención de la Organización de la Unidad Africana por la que se regulan los Aspectos Específicos de Problemas de los Refugiados en África y Conclusión No. 17 (XXXI) "Problemas de extradición que afectan a los refugiados", adoptada por el Comité Ejecutivo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (1980). La CIDH también ha precisado que: "Los Estados han aceptado, a través de diversas fuentes del derecho internacional, que existen limitaciones al asilo, conforme a las cuales dicha protección no puede ser concedida a personas respecto de las cuales hayan serios indicios para considerar que han cometido crímenes internacionales, tales como crímenes de lesa humanidad (concepto que incluye la desaparición forzada de personas, torturas y ejecuciones sumarias), crímenes de guerra y crímenes contra la paz.", CIDH, Recomendación Asilo y Crímenes Internacionales" de 20 de octubre de 2000, OEA/Ser./L/V/II.111, doc. 20 rev., 16 de abril de 2001.

OBLIGACIONES INTERNACIONALES DE COLOMBIA

Bajo el derecho internacional, el Estado colombiano tiene la obligación de prevenir las violaciones de derechos humanos así como los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra, investigar estos delitos, procesar y sancionar a sus autores y reparar los daños causados. El Estado se coloca así en una posición jurídica de garante de los derechos humanos, de la cual emergen obligaciones esenciales para la protección y salvaguardia de estos. Es sobre esta base que la jurisprudencia y la doctrina han elaborado el concepto del deber de garantía, como noción nuclear de la posición jurídica del Estado en materia de derechos humanos.

El deber de respeto y de garantía tiene su asidero jurídico tanto en el derecho internacional consuetudinario como en el derecho internacional convencional y constituye una obligación internacional.[377] La Corte Interamericana de Derechos Humanos recordó que los Estados partes han contraído la obligación general de proteger, de respetar y de garantizar cada uno de los derechos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos con lo cual: "Los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos. [… y que] El Estado está en el deber jurídico de prevenir, razonablemente, las violaciones de los derechos humanos, de investigar seriamente con los medios a su alcance las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción a fin de identificar a los responsables, de imponerles las sanciones pertinentes y de asegurar a la víctima una adecuada reparación"[378]. La Corte Interamericana ha precisado que "[t]odos los Estados partes de la Convención Americana tienen el deber de investigar las violaciones de los derechos humanos y sancionar a los autores y a los encubridores de dichas violaciones."[379]

La jurisprudencia de tribunales y órganos internacionales de derechos humanos coinciden en que este deber de garantía está integrado por cinco obligaciones esenciales que el Estado debe honrar: la obligación de investigar, la obligación de llevar ante la justicia y sancionar a los responsables, la obligación de brindar un recurso efectivo a las víctimas de violaciones de derechos humanos, la obligación de brindar justa y adecuada reparación a las víctimas y sus familiares y la obligación de establecer la verdad de los hechos. Las obligaciones que integran el deber de garantía son ciertamente interdependientes. Así, la obligación de procesar y castigar a los responsables de violaciones de derechos humanos está en estrecha relación con la de investigar los hechos. No obstante, no es posible que el Estado elija cuál de estas obligaciones habrá de cumplir y cuales no. Estas obligaciones son de naturaleza complementaria y no son alternativas ni sustitutivas. Si estas pueden ser cumplidas separadamente una de otra, no deja por ello el Estado de estar obligado a cumplir todas y cada una de estas obligaciones. El carácter autónomo de cada una de las obligaciones que componen el deber de garantía ha sido reiterado

[377] Ver el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 2.1), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 1.1), la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (artículo 6), la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (artículo 2 (c)), la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (artículo 1) y la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (artículo 1).

[378] Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Sentencia de 29 de julio de 1988, Caso Velázquez Rodríguez*, Serie C: Resoluciones y Sentencias, Nº 4, párrs.166 y 174.

[379] Sentencia de 29 de agosto 2002, *Caso del Caracazo c. Venezuela*. Ver igualmente, Sentencia de 27 de febrero de 2002 de la Corte en el *Caso Trujillo Oroza (Reparaciones),* párr. 99.

por los órganos y mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos.[380] Asimismo estas obligaciones son irrenunciables e indelegables.

La obligación internacional de investigar las graves violaciones a los derechos humanos se debe traducir en investigaciones exhaustivas, prontas, imparciales e independientes.[381] Así las autoridades deben investigar diligente y seriamente con todos los medios a su alcance y de buena fe toda alegación de violación de los derechos humanos en orden a esclarecer los hechos y las circunstancias que los rodearon e identificar a los autores.[382] Así, la Corte Interamericana de derechos humanos ha afirmado que "son inadmisibles las disposiciones de amnistía, las disposiciones de prescripción y el establecimiento de excluyentes de responsabilidad que pretendan impedir la investigación […] de las violaciones graves de los derechos humanos tales como la tortura, las ejecuciones sumarias, extralegales o arbitrarias y las desapariciones forzadas, todas ellas prohibidas por contravenir derechos inderogables reconocidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos[383]. La Corte Interamericana ha considerado igualmente que: "el Estado debe garantizar que los procesos internos tendientes a investigar […] los hechos […] surtan sus debidos efectos y, en particular, de abstenerse de recurrir a figuras como la amnistía, la prescripción y el establecimiento de excluyentes de responsabilidad. […]Los funcionarios públicos y los particulares que entorpezcan, desvíen o dilaten indebidamente las investigaciones tendientes a aclarar la verdad de los hechos, deberán ser sancionados, aplicando al respecto, con el mayor rigor, las previsiones de la legislación interna."[384]

Bajo el derecho internacional, el Estado tiene también la obligación de juzgar y castigar a los autores de graves violaciones a los derechos humanos así como de crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra.[385] La Corte Interamericana ha recordado que "[…]la sanción de las

---

[380] Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia de 27 de agosto de 1998, *Caso Garrido y Baigorria (Reparaciones),* párr. 72. Ver igualmente, CIDH: Informe N°28/92, Casos 10.147, 10.181, 10.240, 10.262, 10.309 y 10.311 (Argentina), 2 de octubre de 1992, párr. 52; Informe N°36/96, Caso 10.843 (Chile), 15 de octubre de 1996, párr. 77;, Informe N° 34/96, Casos 11.228, 11.229, 11.231 y 11282 (Chile), 15 de octubre de 1996, párr. 76; Informe N° 25/98, Casos 11.505, 11.532, 11.541, 11.546, 11.549, 11.569, 11.572, 11.573, 11.583, 11.585, 11.595, 11.652, 11.657, 11.675 y 11.705 (Chile), 7 de abril de 1998, párr. 50 e Informe N 136/99, Caso 10.488, *Ignacio Ellacuría S.J. y otros* (El Salvador), 22 de diciembre de 1999, párr. 230

[381] Ver, entre otros, la Convención contra la Tortura y otros Tratos y Penas Crueles Inhumanos y Degradantes, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura; la Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas la Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas exige de las autoridades, artículo 13; Los Principios Relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias, Principios 9 a 17; la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura y otros Tratos y Penas Crueles Inhumanos y Degradantes, artículo 9; los Principios relativos a la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión, principios 7 y 34; y las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad, Principio 57.

[382] Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia de 29 de julio de 1988, doc. cit., párr. 174 y Sentencia del 14 de septiembre de 1996, *Caso El Amparo* (*Reparaciones)*, 61. Ver también, Sentencia de 22 de enero de 1999, *Caso Blake (Reparaciones),* párr. 65.

[383] Sentencia de 14 de marzo de 2001, *Caso Barrios Altos*, párr. 41. En igual sentido, ver Sentencia de 27 de febrero de 2002. *Caso Trujillo Oroza (Reparaciones),* párr. 106; y Sentencia de 3 de septiembre de 2001*Caso Barrios Altos. Interpretación de la Sentencia de Fondo*. (Art. 67 Convención Americana sobre Derechos Humanos), párr. 15.

[384] Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia de 29 de agosto de 2002, *Caso del Caracazo c. Venezuela (Reparaciones)*, párr. 119.

[385] Ver, entre otros, la Convención contra la Tortura y otros Tratos y Penas Crueles, Inhumanos y Degradantes (artículos 4, 5 y 7); Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (arts. 1 y 6); fuente en el la

personas responsables, [...] es una obligación que corresponde al Estado siempre que haya ocurrido una violación de los derechos humanos y esa obligación debe ser cumplida seriamente y no como una mera formalidad".[386] Así, la Corte Interamericana ha considerado que "El Estado debe garantizar que los procesos internos tendientes a […] sancionar a los responsables de los hechos […] surtan sus debidos efectos y, en particular, de abstenerse de recurrir a figuras como la amnistía, la prescripción y el establecimiento de excluyentes de responsabilidad."[387] La CIDH ha precisado que esta obligación de procesar y sancionar a los autores de violaciones a los derechos humanos es indelegable e irrenunciable.[388]

La jurisprudencia internacional es coherente en afirmar que, de acuerdo con el derecho internacional, no se pueden otorgar amnistías, indultos u otras medidas similares por graves violaciones de derechos humanos, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra.[389]

Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (arts. I y IV); Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (arts. 3, 4, 14 y 16); Principios Relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias (Principios 1, 18 y 19); Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional; Principios de cooperación internacional en la identificación, detención, extradición y castigo de los culpables de crímenes de guerra, o de crímenes de lesa humanidad. Ver igualmente Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia de 21 de julio de 1989, *Caso Velásquez Rodríguez,* Indemnización Compensatoria, Serie C: Resoluciones y Sentencias, No. 7, párrs. 32 y 34; Sentencia de 21 de julio de 1989, *Caso Godínez Cruz, Indemnización Compensatoria (Art. 63.1 Convención Americana Sobre Derechos Humanos),* Serie C: Resoluciones y Sentencias, No. 8, párrs. 30 y 3; Sentencia de 8 de diciembre de 1995, *Caso Caballero Delgado y Santana,* , Serie C: Resoluciones y Sentencias, No. 22, párr. 69 y Resolutivo 5; Sentencia del 14 de septiembre de 1996*, Caso El Amparo, Reparaciones (Artículo 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos),* Serie C Resoluciones y Sentencias, No. 28, párr. 61 y Resolutivo 4; Sentencia de 3 de noviembre de 1997*, Caso Castillo Páez,* Serie C No. 34, párr. 90*;* Sentencia de 12 de noviembre de 1997*, Caso Suárez Rosero,* Serie C: Resoluciones y Sentencias, No. 35, párr. 107 y Resolutivo 6; y Sentencia de 24 de enero de 1998*, Caso Nicholas Blake,* Serie C: Resoluciones y Sentencias N° 36, párr.97.

[386] *Caso El Amparo*. Reparaciones, párr. 61 y *Caso Blake*. Reparaciones, párr.65.

[387] Sentencia de 29 de agosto de 2002, *Caso del Caracazo c. Venezuela, (Reparaciones),* párr. 119.

[388] CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Perú*, OEA/Ser.L/V/II.106, Doc. 59 rev., 2 de junio de 2000, párr. 230.

[389] Ver, entre otros, Sala de Primera Instancia del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, Sentencia de 10 de diciembre de 1998, *Caso el Fiscal c. Anto Furundzija*, Sentencia, Expediente No. IT-95-17/1-T 10 párr. 155; Sala de Apelaciones del Tribunal Especial para Sierra Leona, Sentencia sobre excepciones preliminares, de 25 de mayo de 2004, Asunto *Procurador c. Moinina Fofana*, Caso No. SCSL-2004-14-AR72(e), párrafo resolutivo 3; Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (Observación general N°20) y Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos sobre Argentina (CCPR/C/79/Add.46, CCPR/CO/70/ARG, párr. 9), Chile (CCPR/C/79/Add.104, párr. 7), El Salvador (CCPR/CO/78/SLV, párr. 6 y CCPR/C/79/Add.34, párr. 7), sobre Francia (CCPR/C/79/Add.80, párr. 13), Haití (A/50/40, párrs. 224-241), Líbano (CCPR/C/79/Add.78, párr. 12), Níger (CCPR/C/79/Add.17, de 29 de abril de 1993, párr. 7), Perú (CCPR/C/79/Add.67, párrs. 9 y 10 y CCPR/CO/70/PER, párr. 9), Senegal (CCPR/C/79/Add.10, párr. 5), el Congo (CCPR/C/79/Add.118, párr. 12), la República de Croacia (CCPR/CO/71/HRV, párr. 11), Uruguay (CCPR/C/79/Add.19 párrs.7 y 11 y CCPR/C/79/Add.90, Parte "C. Principales temas de preocupación y recomendaciones") y Yemen (A/50/40, párr.s 242 – 265); Ver también Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas, Comunicaciones N°1/1988, 2/1988 y 3/1988, Argentina, decisión de 23 de noviembre de 1989, párr. 9; Conclusiones y recomendaciones del Comité contra la Tortura sobre Perú (A/55/44 párr. 59), Kyrgyzstán (A/55/44 de 17, párrs. 74 y 75) y Senegal (A/51/44, párrs.102-119); Asimismo ver los informes de la CIDH, entre otros, el Informe N° 36/96, Caso 10.843 (Chile), párr. 50. Ver también CIDH, Informe N 136/99, Caso 10.488, *Ignacio Ellacuría S.J. y otros* (El Salvador), 22 de diciembre de 1999, párr. 200; Informe Nº 1/99, Caso 10.480, *Lucio Parada Cea y otros* (El Salvador), 27 de enero de 1999, párr. 107; informe Nº 26/92, caso 10.287 *Masacre de las Hojas* (el Salvador), 24 de septiembre de 1992, párr. 6; Informe Nº 28/92, Casos 10.147, 10.181, 10.240, 10.262, 10.309 y 10.311 (Argentina), de 2 de octubre de 1992. Ver también, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia de 14 de marzo de 2001, *Caso Barrios Altos (Chumbipuma Aguirre y otros vs. Perú).* Finalmente, ver la doctrina del Secretario General de las Naciones Unidas sobre el Acuerdo de Paz de Sierra Leona, firmado en Lomé el 7 de julio de 1999 (S/1999/836, de 30 de julio de 1999, párr. 7 y S/2000/915, párr. 22) y el *Informe del Secretario General preparado en cumplimiento de las*

Asimismo, la imposición de penas irrisorias constituye una violación de la obligación internacional de sancionar los autores de graves violaciones de derechos humanos, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra con penas apropiadas a la gravedad de los hechos. Al mantener la impunidad de las graves violaciones de los derechos humanos, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra, el Estado viola sus obligaciones internacionales y compromete su responsabilidad internacional. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha recordado al respecto que: "Si el aparato del Estado actúa de modo que tal violación quede impune y no se restablezca, en cuanto sea posible, a la víctima en la plenitud de sus derechos, puede afirmarse que ha incumplido el deber de garantizar su libre y pleno ejercicio a las personas sujetas a su jurisdicción."[390] El Comité de Derechos Humanos ha señalado, igualmente, que "La impunidad por la violación de los derechos humanos es incompatible con las obligaciones contraídas por el Estado parte con arreglo al párrafo 3 del artículo 2 del Pacto."[391]

El Decreto 128 de 2003 así como la Ley de Justicia y Paz constituyen una violación de las obligaciones internacionales del Estado colombiano, en particular de sus obligaciones de investigar las graves violaciones a los derechos humanos, los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad, y de procesar y sancionar a los autores de tales actos con penas apropiadas a la gravedad de estos crímenes. Además de consagrar la impunidad, estas normas conllevan una denegación de los derechos a un recurso efectivo, a la verdad y a la reparación de las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad y a sus familiares.

El proceso de desmovilización de las AUC se ha dado en un contexto en el cual los paramilitares han percibido al actual Gobierno y a la mayoría parlamentaria como los mas idóneos para conseguir con ellos un acuerdo favorable a sus intereses. Varios líderes paramilitares han manifestado públicamente su cercanía y simpatía con los planteamientos de la Administración del Presidente Uribe y han declarado que controlan un 35% de los miembros del Congreso colombiano. Por otro lado, en muchas zonas en que se ha desarrollado el conflicto armado interno en los últimos años, los grupos paramilitares ya no son necesarios, toda vez que han alcanzado sus objetivos políticos y militares al haber desplazado a los grupos adversarios del territorio, liquidado o neutralizado amplios sectores sociales, considerados por ellos o por las Fuerzas Militares como base social para el "enemigo interno", y facilitado la recuperación del control territorial por las Fuerzas Militares.

Este proceso no solamente transgrede las obligaciones internacionales de Colombia en materia de investigación, justicia, verdad y reparación, sino que antes que resolver y superar efectivamente el flagelo del paramilitarismo en Colombia contribuye al fortalecimiento y consolidación de su poder político y económico. Los mecanismos previstos por los Decretos 128 de 2003 y 2767 de 2004 y por la Ley de Justicia y Paz consagran la impunidad de miles de crímenes cometidos por esos grupos durante décadas, consolidan como "botín de guerra" la contrarreforma agraria que los paramilitares han llevado a cabo por años y despojan a las víctimas de sus elementales derechos a la verdad, justicia y reparación. La permanente actitud de condescendencia y tolerancia del Gobierno colombiano con las permanentes violaciones al

---

resoluciones del Consejo de Seguridad 1160(1998), 1199(1998) y 1203(1998), S/1999/99, 29 de enero de 1999, párr. 32).

[390] Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia de 29 de julio de 1988, *Caso Velázquez Rodríguez,* Serie C: Resoluciones y Sentencias, Nº 4, párr. 176.

[391] Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Lesotho, CCPR/C/79/Add.106, 8 de abril de 1999, párr. 17.

cese de hostilidades por parte de las AUC son altamente preocupantes. La falta de transparencia y de una efectiva verificación internacional en los procesos de entrega de armas generan los más hondos temores. La ausencia de una política de depuración de la Fuerza Pública de aquellos elementos implicados en el paramilitarismo así como una acción enérgica frente a sectores políticos y económicos que han promovido, apoyado o colaborado con las AUC, permite tener legítimas dudas acerca de la eficacia de la política gubernamental de desmonte del paramilitarismo. En ese contexto, es totalmente legítimo pensar que esta política de desmovilización no tendrá los efectos anunciados, sino antes por el contrario reforzará el poder político y económico de las AUC, lejos de contribuir a la tan anhelada paz en Colombia.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En los tres últimos años, la política de seguridad democrática, las diversas medidas adoptadas para su implementación así como las propuestas de reformas, en particular las relativas al sistema judicial (Corte Constitucional, Consejo Superior de Judicatura y acción de tutela), resultaron en el desmantelamiento del estado de derecho, la vulneración de derechos y libertades fundamentales y un involucramiento de la población civil en el conflicto armado, en total desprecio de principios básicos del derecho internacional humanitario y de obligaciones internacionales del Estado colombiano. Asimismo, la política de seguridad democrática, lejos de haber brindado más seguridad a la mayoría de los colombianos, ha agravado la crónica crisis humanitaria y de derechos humanos en el país.

La falta de reconocimiento oficial de la existencia de un conflicto armado impide que los crímenes cometidos en ese contexto, tales como el desplazamiento forzoso de población, la violencia de género, el reclutamiento de menores y el trato especialmente desfavorable de las minorías étnicas estén siendo abordados y perseguidos criminalmente como lo que son: crímenes de guerra. Esta posición de las autoridades colombianos, unida a la imposibilidad de persecución de tales conductas como crímenes de guerra ante la Corte Penal Internacional[392], propicia la impunidad de tales crímenes, que no están siendo perseguidos de manera efectiva por los tribunales nacionales.

No cabe duda de que, a la luz del derecho internacional, todo Estado tiene el derecho y el deber de mantener el orden público, garantizar la seguridad de sus habitantes y combatir y reprimir los crímenes, en particular los actos criminales que, por su naturaleza, objetivos o medios empleados para su comisión, son reputados o calificados de actos terroristas. Sin embargo, la CIJ recuerda que el combate contra el delito debe llevarse a cabo dentro de los límites del estado de derecho y que el Estado debe observar escrupulosamente las normas internacionales de derechos humanos, en particular aquellas relativas a las garantías judiciales y a la administración de justicia.

La continuación del proceso de desmovilización de los grupos paramilitares de las AUC -aun cuando dichos grupos siguieron cometiendo graves crímenes-, la ausencia de un verdadero mecanismo de verificación de este proceso y la aplicación de los Decretos 128 de 2003, 2767 de 2004 y de la recién adoptada ley de Justicia y Paz permiten mantener el círculo vicioso de la impunidad de graves violaciones de derechos humanos, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra en Colombia. Tales medidas son incompatibles con las obligaciones internacionales del Estado colombiano de garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación. Una de las principales falencias del marco jurídico de la desmovilización es que no contempla la devolución de tierras, sin la cual no puede haber reparación para las personas desplazadas.

Estas medidas, aunadas a la inexistencia de una política efectiva de depuración de las Fuerzas Militares, alientan la persistencia del paramilitarismo en Colombia.

[392] El Gobierno colombiano formuló la declaración prevista en el artículo 124 del Estatuto de Roma según la cual no reconoce, durante siete años, la competencia de la Corte Penal Internacional sobre los crímenes de guerra presuntamente cometidos por colombianos o en territorio colombiano.

La CIJ llama **a las autoridades colombianas** a:

- Reconocer, con todas las consecuencias jurídicas inherentes, la existencia del conflicto armado;
- Retirar su reserva al Estatuto de Roma que impide que la Corte Penal Internacional ejerza su jurisdicción sobre los crímenes de guerra;
- Revisar su política de mantenimiento del orden público (política de seguridad democrática) para que sea compatible con los principios básicos del estado de derecho y con las obligaciones internacionales de Colombia, en particular el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario;
- Tomar medidas urgentes para que sea respetado incondicionalmente el principio de distinción entre civiles y combatientes y renunciar a toda medida o programa que le sea contrario;
- Derogar con efecto retroactivo el Decreto 128 de 2003 y modificar la ley de Justicia y Paz para que sea compatible con las obligaciones internacionales de Colombia y garantice los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación;
- Garantizar el derecho a la reparación integral de las personas desplazadas por medio de la devolución de las tierras y brindar la seguridad necesaria para que puedan retornar a su lugar de origen;
- Tomar medidas para el desmantelamiento efectivo de las estructuras paramilitares y para que los miembros de la Fuerza Pública implicados en actividades paramilitares, violaciones de derechos humanos, crímenes de lesa humanidad y/o crímenes de guerra sean suspendidos de sus funciones y llevados ante la justicia ordinaria;
- Tomar todas las medidas necesarias para garantizar la seguridad e integridad de los defensores de derechos humanos, fiscales, abogados, jueces y defensores del pueblo;
- Cumplir con las recomendaciones internacionales en materia de derechos humanos.

La CIJ llama **a los grupos armados de oposición** a:

- Respetar irrestrictamente las normas del derecho internacional humanitario. En particular, deben inmediatamente e incondicionalmente liberar a todas las personas retenidas, rehenes o secuestradas, así como abstenerse de reclutar menores de edad y de recurrir a armas y métodos de guerra prohibidos por el derecho internacional humanitario.

La CIJ llama **a la comunidad internacional**, tanto en el marco de la cooperación multilateral como bilateral, a:

- Abstenerse de apoyar medidas que socaven el estado de derecho, conlleven un desconocimiento de sus obligaciones bajo el derecho internacional y/o promuevan la impunidad;
- Insistir enérgicamente en el cumplimiento por parte del Estado colombiano de las numerosas recomendaciones en materia de derechos humanos formuladas por órganos y mecanismos internacionales de protección internacional de los derechos humanos;
- Asegurar que toda estrategia de cooperación esté condicionada a que las autoridades colombianas tomen medidas efectivas contra la impunidad, garanticen el estado de derecho y la vigencia de los derechos humanos y a que cumplan efectivamente con las recomendaciones internacionales en materia de derechos humanos;

- Tomar todas las medidas necesarias para que, en caso de que el Gobierno colombiano fallara a su deber de investigar, juzgar y castigar a los responsables de crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra, los presuntos autores sean procesados por la Corte Penal Internacional.