

**COLOMBIA: LA POLÍTICA DE SEGURIDAD
DEMOCRÁTICA DEL PRESIDENTE URIBE**

13 de noviembre, 2003



international
crisis group

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO Y RECOMENDACIONES	i
I. INTRODUCCIÓN	1
II. LA POLÍTICA DE SEGURIDAD	4
III. BATALLAS GANADAS, SIN TRIUNFO A LA VISTA	7
A. RELACIONES ENTRE CIVILES Y MILITARES	10
B. ERRADICACIÓN DE CULTIVOS ILÍCITOS	11
C. NEGOCIACIONES CON LOS GRUPOS ARMADOS AL MARGEN DE LA LEY	12
D. APOYO INTERNACIONAL	13
IV. SEGURIDAD VS. DERECHOS FUNDAMENTALES Y GOBIERNO DEMOCRÁTICO	15
V. CONCLUSIÓN	18
ANEXOS	
A. MAPA DE COLOMBIA	21



COLOMBIA: LA POLÍTICA DE SEGURIDAD

DEMOCRÁTICA DEL PRESIDENTE URIBE

RESUMEN EJECUTIVO Y RECOMENDACIONES

Más que cualquiera de sus antecesores, el presidente Álvaro Uribe ha convertido la lucha contra los insurgentes en la prioridad esencial y en el objetivo central de su gobierno. Gracias a algunos logros modestos alcanzados en el campo de batalla, se ha comenzado a restablecer una sensación de seguridad pública. Sin embargo, la Política de Seguridad Democrática (PSD) de Uribe, que es la estrategia de largo plazo que se suponía iba a darle coherencia al proyecto de seguridad, se encuentra estancada desde hace casi un año debido a las pugnas políticas internas y a las discusiones fundamentales sobre la mejor manera de ponerle fin a este conflicto de 40 años de duración. Si no se le hacen algunas modificaciones sustanciales, es dudoso que alcance su meta.

De conformidad con la PSD, Uribe ha intentado recuperar el control del país incrementando la cantidad y capacidad de las tropas y las unidades de policía, y desplegándolas por todo el territorio para combatir a la guerrilla. Esto ha venido acompañado por un importante incremento en la erradicación de cultivos ilícitos, con el fin de disminuir la producción de coca y amapola, pero también para reducir los ingresos de los grupos guerrilleros y paramilitares. Al mismo tiempo, el gobierno ha reforzado la protección de los oleoductos y gasoductos para salvaguardar esa fuente de ingresos e impedir que les llegue financiación por ese concepto a los grupos armados al margen de la ley, que se habían acostumbrado a extorsionar bajo la amenaza de atacar dichas instalaciones.

Junto con el fortalecimiento de la estructura institucional de seguridad de Colombia, Uribe reveló otros tres mecanismos menos formales tendientes a

reforzar la seguridad que han generado mucha controversia. En primer lugar, estableció una red de más de un millón de colaboradores e informantes civiles a quienes se les paga por suministrar información acerca de los insurgentes. Esto ha suscitado preocupación debido a la posibilidad de que los colaboradores utilicen su poder para zanjar rencillas personales; también se aduce que el sistema menoscaba la confianza en las comunidades. En segundo lugar, organizó unas milicias campesinas semientrenadas cuyos miembros operan en sus propias comunidades. Sin embargo, su situación de aislamiento y su entrenamiento por lo general deficiente las convierte en blanco de los ataques de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Por último, mediante un decreto ejecutivo primero y luego por medio de propuestas de leyes antiterroristas y otras, Uribe ha comenzado a otorgar al ejército diversos poderes policiales, sin aprobación ni supervisión judicial, con lo cual se han restringido las libertades civiles individuales.

Estas políticas abren la posibilidad para la ejecución de actividades arbitrarias por parte de las fuerzas de seguridad, que afectarían la credibilidad de la petición gubernamental de apoyo internacional y cooperación regional, y amenazan con ensombrecer un tanto la legitimidad de sus acciones contra los grupos armados al margen de la ley. Es peligroso transmitir el mensaje de que las fuerzas de seguridad tendrían mayor éxito si estuvieran menos restringidas por las obligaciones del Estado de respetar los derechos humanos y, como ha demostrado en repetidas ocasiones la historia, también es contraproducente.

El grueso del conflicto, incluido el mayor número de enfrentamientos como resultado de la política de seguridad más agresiva de Uribe, se ha desarrollado en las zonas rurales de Colombia. La ausencia de políticas de desarrollo regional coherentes es, quizás, la amenaza más seria que se cierne contra la potencial efectividad de la PSD. Será difícil, si no imposible, obtener triunfos duraderos contra los insurgentes, a menos que las comunidades rurales perciban beneficios claros e inmediatos en la campaña del gobierno. Como complemento necesario de los componentes militares de la PSD, es preciso que exista una política integral que busque reducir la pobreza en el campo, que invierta en programas sociales y que establezca el Estado de derecho; su ausencia dificulta aún más la tarea militar.

El sorprendente fracaso del referendo convocado por Uribe sobre temas políticos y económicos el 25 de octubre de 2003 podría forzar un cambio en la manera en que su gobierno formula sus políticas, en especial la PSD. Sin duda sería una medida sabia, en este contexto, lanzar una iniciativa de desarrollo rural que les ayude a los cultivadores de coca, que disminuya el flujo de refugiados y de la población desplazada internamente (PDI), y que suministre una razón para que la población rural acepte con mayor entusiasmo la PSD.

El gobierno también debe mantener la presión sobre los paramilitares, en especial sobre los que no participan en las actuales conversaciones, y cerciorarse de que cualquier arreglo al que se llegue con los paramilitares no permita que quienes hayan cometido crímenes atroces contra los derechos humanos se libren de ir a la cárcel. Finalmente, tiene que dejar en claro que, si bien su meta es derrotar a los insurgentes, la PSD no cierra las puertas a la posibilidad de soluciones negociadas. De hecho, el objetivo realista de una PSD modificada debe ser convencer a los grupos insurgentes, así como a todos los paramilitares, a entablar negociaciones serias.

RECOMENDACIONES

Al gobierno de Colombia:

1. Enmendar la Política de Seguridad Democrática (PSD) de manera que incorpore tanto una estrategia para reforzar el poder judicial y el Estado de derecho como una iniciativa de desarrollo de alta prioridad que incluya un

programa sostenible de reforma agraria con el fin de reducir la pobreza rural.

2. Revisar la legislación en trámite para:
 - (a) Poner fin a la impunidad en el proceso de desmovilización de los paramilitares mediante la incorporación de disposiciones de sentencias a prisión en el proyecto de ley de “cuasi perdón” o “amnistía velada” (alternatividad penal), sobre todo para quienes han ordenado o cometido crímenes de lesa humanidad;
 - (b) Retirar las propuestas legislativas para restringir la competencia de la Corte Constitucional y el derecho de los ciudadanos a recibir protección legal si sus derechos fundamentales están siendo amenazados; y
 - (c) Hacer coincidir la legislación antiterrorista propuesta con las obligaciones contraídas por Colombia de conformidad con el derecho internacional.
3. Introducir el control civil y la supervisión del Congreso en el programa de informantes y establecer el Consejo Nacional de Defensa para garantizar una cooperación efectiva entre civiles y militares en el contexto de la política de seguridad.
4. Instruir a las unidades encargadas de la ejecución de la ley y a los comandantes de las fuerzas armadas para que lleven ante la justicia, como asunto de máxima prioridad, a los paramilitares que no se acojan al cese al fuego y que sigan participando en secuestros y narcotráfico.
5. Seguir mejorando la capacidad y el profesionalismo de las fuerzas armadas y realizar operaciones militares tendientes a impedir que las fuerzas al margen de la ley controlen territorios y se refugien en ellos.
6. Fortalecer los derechos fundamentales poniendo fin a las detenciones arbitrarias y los arrestos en casas con base en evidencias “suministradas por informantes”.
7. Ampliar la cooperación en materia de seguridad con los países vecinos de Colombia.
8. Poner énfasis en la voluntad del presidente de negociar acuerdos de paz si los insurgentes y los paramilitares cumplen con las condiciones

del cese al fuego y ponen fin a los secuestros y las violaciones del derecho humanitario.

A los países vecinos de Colombia:

9. Proveer la asistencia humanitaria y legal necesaria, así como protección al número creciente de refugiados colombianos.
10. Compartir información militar y de inteligencia con los militares colombianos, para impedir el tránsito de fuerzas al margen de la ley, armas y drogas por las fronteras compartidas.

A los Estados Unidos y otros donantes:

11. Insistir en que cualquier asistencia que se preste para cuestiones de seguridad tenga como condición el respeto por los derechos humanos, la adopción de medidas para poner fin a la impunidad y la renuncia a cualquier vínculo existente entre las fuerzas de seguridad y los paramilitares.

12. Insistir en que la desmovilización de los paramilitares y los insurgentes se realice de conformidad con las normas del derecho internacional humanitario, cerciorándose de que quienes hayan cometido crímenes de lesa humanidad no se libren de la cárcel ni se les permita conservar las tierras u otros bienes obtenidos mediante asesinatos, intimidación u otras acciones ilegales.
13. Suministrar ayuda técnica, financiera y de comunicaciones al gobierno de Colombia y a la sociedad civil, para el diseño, la financiación y la implementación de una estrategia integral de desarrollo rural tendiente a reducir la pobreza en el campo –que debe ser el tema central de la siguiente reunión de la mesa internacional de donantes–; que debe implementarse gradualmente en la medida en que las condiciones de seguridad lo permitan, y debe convertirse en modelo para la realización de acciones similares en otros países andinos.

Bogotá/Bruselas, 13 de noviembre, 2003



COLOMBIA: LA POLÍTICA DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA DEL PRESIDENTE URIBE

I. INTRODUCCIÓN

Pese al prolongado conflicto armado en el país, en los últimos dos decenios la seguridad interna no ha sido la política prioritaria de los gobiernos colombianos. A partir del 2 de agosto de 2002, el día en que se posesionó como presidente, Álvaro Uribe cambió esta situación¹. Si bien el gobierno de Uribe ha tenido resultados variables en los otros pilares de su agenda política manifiesta –modernizar el aparato del Estado, combatir la corrupción, equilibrar el presupuesto al tiempo que revive el crecimiento económico y reduce el desempleo–, ha dejado muy en claro que la prioridad es la seguridad². Para alcanzar sus objetivos, el gobierno diseñó lo que denomina su Política de Defensa y Seguridad Democrática (PSD)³.

Con el respaldo de una aprobación interna persistentemente alta y un fuerte apoyo de los

Estados Unidos, el presidente Uribe ha redefinido la naturaleza del conflicto y la estrategia para solucionarlo. El eje de su política de seguridad ha sido darle al Estado la capacidad para confrontar a los grupos armados al margen de la ley mediante el control progresivo del territorio con un mayor número de tropas y las unidades especiales del ejército y la policía recientemente creadas. Esta estrategia ha sido complementada por un marcado refuerzo en la erradicación de cultivos ilícitos, sobre todo mediante fumigaciones aéreas, y por la legislación antiterrorista y de “alternatividad penal” propuesta, que les otorgaría a los militares poderes policiales controvertidos. El gobierno también aceptó iniciar conversaciones con las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), el grupo paramilitar de derecha más grande del país, pese a su adhesión apenas parcial al cese al fuego declarado en diciembre de 2002 y a su participación persistente en asesinatos, secuestros y narcotráfico⁴. No ha habido un progreso tangible en lo que respecta al establecimiento de conversaciones de paz con los grupos insurgentes de izquierda.

¹ Todavía en estado de conmoción por el fracaso de las negociaciones de paz entre el gobierno de Pastrana y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), que se habían demorado tres años sin resultados tangibles mientras miles de civiles eran asesinados por los grupos armados, una mayoría sin precedentes votó en primera vuelta a favor del “presidente de la guerra”. Véase ICG Latin America Briefing, *The Stakes in the Presidential Election*, Bogotá/Bruselas, 22 de mayo de 2002, y el programa de la campaña política de Uribe, “Manifiesto Democrático: 100 puntos”.

² Entrevista del ICG, Bogotá, 28 de agosto de 2003; véase también Presidencia de la República, *Informe al Congreso 2003*, Bogotá, 20 de julio de 2003, y la intervención de Uribe ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en Nueva York, 30 de septiembre de 2003.

³ Presidencia de la República y Ministerio de Defensa Nacional, *Política de Defensa y Seguridad Democrática* (Bogotá, 16 de junio de 2003).

Pese al enfoque del gobierno, hasta el momento no se ha producido una mejora apreciable en la situación de seguridad en el país. Hasta ahora no hay indicios de que se vaya a dar una solución al conflicto armado, ni que dicha solución esté siquiera cerca. La alta tasa de aprobación interna del presidente y la sensación en partes del país de que la situación está cambiando favorablemente no deben oscurecer los

⁴ Desde su campaña presidencial, Uribe ha condicionado las negociaciones con grupos armados irregulares a la declaración de un cese al fuego, la suspensión de todas las hostilidades, que incluye el fin de los asesinatos y secuestros de civiles, y la desvinculación del narcotráfico. Véase ICG, Informe sobre América Latina N°5, *Colombia: Negociar con los paramilitares*, 16 de septiembre de 2003.

numerosos obstáculos y retos que quedan por delante. Incluso si se fortalece significativamente el sector militar y se manejan bien otros aspectos de la seguridad nacional, las condiciones siguen apuntando a una larga y lenta lucha contra insurgentes decididos de izquierda y paramilitares de derecha⁵. El fracaso de Uribe al no haber conseguido apoyo suficiente para su “referendo contra la corrupción y la politiquería” el 25 de octubre de 2003 y la fuerza de sus opositores políticos ponen de manifiesto los profundos retos que le aguardan al presidente, quien no ha logrado transformar su altos índices de popularidad en un apoyo concreto a manera de votos por parte del electorado⁶. Los recientes cambios en el gobierno luego de las elecciones, que incluyen las renunciaciones de la ministra de Defensa, el ministro del Interior y de la Justicia y la ministra del Medio Ambiente, junto con las del comandante de las Fuerzas Armadas y el comandante de la Policía Nacional, han menoscabado aún más la fuerza percibida del presidente⁷.

⁵ Una encuesta publicada el 7 de agosto de 2003 reveló que el 78 por ciento de los colombianos tiene una impresión favorable del presidente Uribe, el 69 por ciento confía en él, el 63 por ciento respalda sus políticas y el 60 por ciento cree que está cumpliendo las promesas que hizo durante su campaña. Aunque Uribe obtiene buenos puntajes por su política de seguridad, una gran mayoría de colombianos no está satisfecha con sus políticas económicas y sociales, especialmente en lo que concierne a la escasez de empleos y los altos impuestos.

⁶ Aunque aún no se han divulgado los resultados oficiales del referendo, se requerían más de seis millones y medio de votos afirmativos para su aprobación, y tal parece que el día del referendo la votación fue inferior a esa cifra. Por el contrario, al día siguiente hubo más de doce millones de votos en las elecciones para gobernadores y alcaldes. Es claro que el presidente Uribe no logró movilizar el apoyo que requería para su referendo. Al no votar, los colombianos se negaron a apoyar al presidente en dos cuestiones importantes: a) las severas medidas fiscales con que Uribe buscaba financiar la guerra, que ahora probablemente no se aprobarán pues deben pasar por el Congreso en donde el apoyo al presidente es precario, y b) medidas contra la politiquería y la corrupción, que tampoco tienen mayores posibilidades de ser aprobadas por el órgano legislativo.

⁷ Las cinco renunciaciones se produjeron en el término de una semana: Fernando Londoño, ministro del Interior y de Justicia, 6 de noviembre; Marta Lucía Ramírez, ministra de Defensa, 8 de noviembre; Teodoro Campo, comandante de la Policía Nacional, 11 de noviembre; Cecilia Rodríguez, ministra del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 11 de noviembre; y el general Jorge Enrique Mora, comandante de las Fuerzas Armadas, 12 de noviembre (efectiva a partir del 20 de noviembre).

Parece haber una mayor aceptación de las políticas de seguridad del gobierno en el país que en el exterior, pero tanto en Colombia como en la comunidad internacional existe una profunda inquietud en torno a aspectos relacionados con los derechos humanos y las libertades civiles. Han cuestionado estos aspectos la oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, instituciones estatales como la Personería, la Defensoría del Pueblo y la Corte Constitucional, varias misiones diplomáticas en Bogotá y grupos defensores de los derechos humanos locales e internacionales. El fuerte ataque verbal de Uribe contra defensores de los derechos humanos a comienzos de septiembre, a algunos de los cuales acusó de colaboración con los insurgentes, causó una gran consternación tanto en Colombia como en el exterior⁸. La inversión social, sobre todo en las zonas rurales, y la ayuda humanitaria a las víctimas de la guerra –partes esenciales del concepto de seguridad humana– han ocupado un segundo lugar frente a las medidas de seguridad militar⁹.

Los analistas tienen opiniones divididas sobre qué tanto han sido golpeados las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y los grupos paramilitares por las medidas de seguridad aplicadas. Aunque el gobierno puede mostrar algunos avances en la lucha contra los grupos armados y el narcotráfico, las estadísticas siguen siendo materia de discusión. Las fuerzas del

⁸ Palabras del presidente Uribe en la ceremonia de posesión del nuevo comandante de la Fuerza Aérea Colombiana, Bogotá, 8 de septiembre de 2003.

⁹ En 1994, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) definió el nuevo reto de seguridad de la siguiente manera: “Durante demasiado tiempo el concepto de seguridad ha sido configurado por el potencial de conflicto entre los estados. Durante demasiado tiempo la seguridad se ha asimilado a las amenazas contra las fronteras de un país. Durante demasiado tiempo, las naciones han buscado armas para proteger su seguridad. Para la mayor parte de la gente hoy en día, el sentimiento de inseguridad se deriva más de las preocupaciones de la vida cotidiana que del temor frente a un suceso mundial cataclísmico. La seguridad laboral, la seguridad de ingresos, la seguridad en salud, la seguridad del medio ambiente, la seguridad contra el crimen, éstas son las preocupaciones emergentes de seguridad humana en todo el mundo”. Aunque no cabe duda de que los sucesos del 11 de septiembre de 2001 le han dado un nuevo enfoque a las amenazas terroristas, los componentes “blandos” de la seguridad consignados en la definición del PNUD siguen siendo importantes. Informe de Desarrollo Humano del PNUD, 1994.

gobierno han estado actuando más agresivamente, sobre todo contra los insurgentes pero también contra los paramilitares. No obstante, existe evidencia de que las FARC han incrementado la frecuencia de sus ataques, han bloqueado más carreteras y han formalizado alianzas con el ELN. Si bien las FARC no han sido tan visibles en las áreas urbanas como amenazaron, y es evidente que han sido expulsadas de su anterior santuario en las zonas marginales de Medellín, muchos consideran que su repliegue es una táctica para recuperarse, evitar confrontaciones dañinas y esperar a que termine el gobierno de Uribe. El gobierno también ha sufrido varios reveses serios, como el asesinato por parte de las FARC, durante una fallida operación de rescate militar, del gobernador de Antioquia y su comisionado de paz, que habían sido secuestrados a mediados del 2002. Se siguen presentando fallas de seguridad, sobre todo en las zonas rurales y en los centros urbanos más pequeños¹⁰, en donde están emplazados los nuevos soldados campesinos, que carecen de entrenamiento y equipos suficientes.

Los críticos, entre quienes se encuentran algunos miembros de la Iglesia católica con experiencia considerable en negociaciones de paz, también advierten que las negociaciones con las AUC y –una vez aprobada por el Congreso– la “ley para la reinserción de miembros de los grupos armados” redundará en impunidad para los criminales de guerra¹¹. Además, argumentan que existe un alto riesgo de que la desmovilización de los paramilitares no tenga en cuenta la reconciliación nacional y el derecho de las víctimas a la reparación, y que muchos bienes ilícitamente adquiridos, en especial tierra, seguirá en manos de ex jefes paramilitares. En

ciertas áreas, como en la región noroccidental de Urabá en 1996 y más recientemente en el departamento de Quindío en el eje cafetero, estos jefes paramilitares aterrorizaron deliberadamente a los pequeños propietarios, los forzaron a huir y se apoderaron de sus tierras¹².

Para poner fin al conflicto, habrá que fortalecer aún más a los militares y a las fuerzas encargadas de la ejecución de la ley de lo planeado en la PSD, pero los costos políticos, sociales y humanitarios de la actual política gubernamental se tendrán que reducir. El gobierno de Uribe tiene que poner mayor énfasis en salvaguardar los derechos fundamentales, ampliar su presencia social y económica en las zonas rurales y promover el Estado de derecho. El resultado de las negociaciones con los paramilitares, o con cualquier otro grupo armado, no puede ser el refuerzo de la impunidad. Si lo es, el gobierno corre el riesgo de marginarse internacionalesmente y sembrar las semillas de violencias futuras¹³. Para ningún gobierno es fácil lograr el equilibrio requerido entre mejorar efectivamente la seguridad para todos los ciudadanos y salvaguardar los derechos fundamentales, pero es esencial hacer ese esfuerzo.

¹⁰ Esto quedó en evidencia con la cadena de carros bombas mortíferos que estallaron en varios departamentos luego de las celebraciones del primer año de gobierno el 7 de agosto de 2003, el incendio de cinco pozos de petróleo por las FARC en el departamento de Putumayo, los disparos de los insurgentes contra el helicóptero en el que viajaba el presidente con destino a la población de Granada (Antioquia) y los carros bomba de Florencia (Caquetá) y Bogotá a comienzos de octubre que causaron la muerte de 18 civiles y policías.

¹¹ *Proyecto de Ley por el cual se dictan disposiciones en procura de la reincorporación de miembros de grupos armados que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional*, Bogotá, 21 de agosto de 2003. El “proyecto de ley sobre reinserción” es en realidad un proyecto de “cuasi perdón” o “amnistía velada”, términos que se utilizarán en este informe. Véase nota de pie de página No. 25, más adelante.

¹² Véase el informe del ICG, *Negotiar con los paramilitares*, op. cit.

¹³ Entrevistas del ICG, Bucaramanga y Neiva, 8-11 de septiembre de 2003.

II. LA POLÍTICA DE SEGURIDAD

El 29 de junio de 2003, el presidente Uribe lanzó simbólicamente la PSD en el departamento de Putumayo, uno de los lugares de mayor conflicto. Dos semanas antes, luego de meses de consultas con expertos colombianos e internacionales, el Ministerio de Defensa y la Presidencia publicaron conjuntamente el documento que sirve de base a esa política¹⁴. Aunque la PSD representa un esfuerzo sin precedentes de un gobierno colombiano para hacer una evaluación sistemática de los retos existentes en materia de seguridad y de las medidas que piensa tomar para confrontarlos, no es del todo equilibrado, es un poco repetitivo y su publicación tardó demasiado (lo cual refleja en parte las diferencias entre las fuerzas armadas y el Ministerio de Defensa en torno a aspectos de estrategia claves). La aplicación de la mayor parte de las medidas contempladas en la PSD comenzó inmediatamente de la posesión de Uribe; por consiguiente, la divulgación del documento a mediados del 2003, pareciera ser un poco un ardid publicitario para legitimar la acción del gobierno después de los hechos¹⁵. Más preocupante aún, a nivel de política estratégica, es que hacen falta planes programáticos y operacionales bien elaborados para su implementación.

La meta manifiesta de la PSD es “proteger los derechos de los ciudadanos y los valores e instituciones democráticos, y fomentar la solidaridad y la cooperación civil en la defensa de la

¹⁴ Presidencia de la República y Ministerio de Defensa Nacional, *Política de Defensa y Seguridad Democrática*, Bogotá, 16 de junio de 2003; entrevistas del ICG, Bogotá, agosto del 2003.

¹⁵ El gobierno tuvo que abandonar algunas de las medidas de seguridad que se pusieron en práctica durante el último trimestre del 2002. Por ejemplo, la Corte Constitucional primero restringió las medidas relacionadas con las dos Zonas de Rehabilitación y Consolidación (ZRC) que se crearon en los departamentos de Arauca, Sucre y Bolívar durante la vigencia del estado de conmoción interior que el gobierno declaró el 11 de agosto de 2002. En un fallo subsiguiente, la Corte las declaró inconstitucionales. Unas de las principales características de las ZRC eran la presencia militar reforzada y las mayores facultades otorgadas a los oficiales militares, quienes también se desempeñaban como gobernadores y alcaldes, para controlar el porte de armas y el desplazamiento de residentes y vehículos. Por consiguiente, la insistencia en los beneficios derivados de las ZRC en el documento de la PSD parece un poco incongruente. Véase la nota de pie de página No. 26.

democracia”¹⁶. El gobierno define el “terrorismo” como la principal amenaza contra la paz y la democracia en Colombia, junto con el tráfico de drogas y armas, el secuestro, la extorsión y el homicidio¹⁷. A su vez, la seguridad se define como “la presencia permanente y efectiva de las autoridades democráticas en todo el territorio nacional como resultado de un esfuerzo colectivo de toda la sociedad”¹⁸. Esto incluye el fortalecimiento del sistema judicial, la modernización de las fuerzas de seguridad del Estado y el mejoramiento de la coordinación entre las instituciones estatales civiles y militares en asuntos relacionados con la seguridad¹⁹. El tema de las negociaciones de paz con los grupos armados al margen de la ley no ocupa un lugar destacado en la PSD. La posición del gobierno, sucintamente formulada, es que el cese de hostilidades por parte de los grupos armados debe anteceder cualquier negociación sobre desmovilización. Los programas de inversión y desarrollo social, que muchos consideran aspectos importantes de la política de seguridad en Colombia²⁰, no se incluyen en la PSD.

El eje principal de los esfuerzos del gobierno en materia de seguridad ha sido ajustar y mejorar la posición de los militares mediante el mejoramiento de la capacidad de las fuerzas armadas de controlar territorio y mediante la creación de incentivos para que los miembros de los grupos armados se

¹⁶ Presidencia de la República y Ministerio de Defensa Nacional, *Política de Defensa y Seguridad Democrática*, op. cit., p. 13.

¹⁷ *Ibid.*, pp. 24-31.

¹⁸ *Ibid.*, p. 14.

¹⁹ El 20 de julio de 2003, el gobierno presentó al Congreso un proyecto de ley sobre seguridad y defensa que contiene una serie de medidas tendientes a mejorar la cooperación en materia de seguridad entre las instituciones estatales civiles y militares, así como entre los diferentes servicios de inteligencia. Una de las nuevas instituciones encargadas de esta función sería el Consejo Nacional de Seguridad y Defensa, conformado por el presidente, los ministros de Defensa, Interior y Justicia, Relaciones Exteriores y Hacienda, el comandante en jefe de las Fuerzas Armadas y los directores de la Policía Nacional y el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS). El proyecto de ley todavía tiene que ser debatido en ocho sesiones en ambas cámaras del Congreso antes de poderse convertir en ley. *Proyecto de Ley por la cual se dictan disposiciones sobre la seguridad y defensa nacionales* (Bogotá, s.d.).

²⁰ Véanse las recomendaciones en ICG, Informe sobre América Latina N° 4, *La crisis humanitaria de Colombia*, 9 de julio de 2003, y el concepto sobre seguridad humana de la ONU en PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano, 1994.

desmovilicen. Se ha aumentado el número de tropas, se han emplazado soldados y policías en regiones de Colombia donde habían estado ausentes por hace decenios, y se han creado nuevas unidades militares y de policía, como las fuerzas especiales de combate de alta montaña y los carabineros, o escuadrones móviles de policía rural²¹. Por otra parte, el gobierno inició un programa masivo para incorporar a los civiles en el esfuerzo de guerra mediante una red de “colaboradores” e “informantes”. También propuso una reforma de la actual ley sobre el servicio militar, con miras a que el servicio sea efectivamente universal para todos los ciudadanos varones entre los 18 y los 28 años (aunque también se introdujo la opción de un servicio social obligatorio)²².

²¹ Según el Ministerio de Defensa, en junio del 2003 diez mil soldados regulares adicionales estaban recibiendo entrenamiento, y dos brigadas móviles y dos batallones especiales de combate de alta montaña habían entrado en servicio en los departamentos de Cundinamarca, Meta, Valle y Boyacá. Se completó la creación de un batallón de fuerzas especiales de marina e infantería, un batallón especial de guardias fronterizos entró en servicio y en el ejército y la armada se establecieron once grupos de fuerzas antiterroristas especiales; entre tanto, se incorporaron a las filas 6.800 nuevos policías, y se crearon los carabineros, nuevas fuerzas móviles de policía. La función de estos últimos es patrullar zonas rurales, sobre todo en regiones de conflicto, e impedir a los insurgentes el uso de corredores de tráfico de armas y droga. Según fuentes de la policía, han recibido entrenamiento en tácticas de contrainsurgencia y combate, están bien equipados y operan en coordinación con el ejército. Se espera que hacia el fin del año entrarán en servicio 37 escuadrones, cada uno con 150 oficiales de la policía profesionales (5.500 en total). Para el año 2006, el gobierno planea contar con 62 escuadrones (9.300 oficiales). El Ministerio de Defensa afirma que, como resultado del incremento en el número de las tropas, de 120.000 a comienzos del 2002 a 150.000, las fuerzas armadas y la policía han podido ampliar su presencia de 941 municipios en diciembre del 2002 a 1.020 en junio del 2003. El gobierno espera tener presencia de la policía y el ejército en todos los 1.098 municipios en diciembre del 2004. Entrevistas del ICG, Bogotá, 12 de agosto y 9 de septiembre de 2003; información suministrada por el Ministerio de Defensa; Presidencia de la República, *Informe al Congreso 2003*, Bogotá, 20 de julio de 2003.

²² Desde hace bastante tiempo, la ampliación del servicio militar en Colombia a toda la población ha sido una exigencia de la comunidad internacional, y sobre todo de los formuladores de política de los Estados Unidos. La actual legislación sobre el servicio militar contempla varias exenciones que, junto con influencia y dinero, han hecho posible que los hijos de los colombianos de clase alta y media alta no presten el servicio. El proyecto de ley presentado por el gobierno busca terminar con esta desigualdad, pero aún así les da la opción a los colombianos

En total, se han incorporado 15.228 soldados campesinos al ejército. Reclutados bajo una modalidad especial de servicio militar, forman parte de un batallón o una brigada pero al cabo de tres meses de entrenamiento básico se les envía de vuelta a sus ciudades o pueblos de origen. En un principio se suponía que los soldados campesinos debían servir como guardias municipales durante el día, e irse a sus casas por la noche. Sin embargo, después de que fueron declarados objetivo militar por las FARC y el ELN y tras varios ataques en su contra, casi todos están ahora estacionados en pequeñas bases militares recién construidas en los pueblos, y son comandados por oficiales no comisionados²³. Sin embargo, como son miembros de las comunidades en donde están emplazados, tanto ellos como sus familias son conocidos y pueden ser fácilmente identificados por los insurgentes.

Más de 1.5 millones de ciudadanos han sido supuestamente reclutados en la red de colaboradores e informantes del gobierno. La mayor parte son “colaboradores”, que informan al ejército y a la policía sobre cualquier “actividad sospechosa” en sus municipios o ciudades o pueblos sin recibir remuneración. Por el contrario, a los informantes se les paga por información que contribuya a capturar a miembros de grupos armados o que evite acciones hostiles. Muchas veces los informantes son ex combatientes o ex miembros de los grupos armados irregulares²⁴. El ejército y la policía mantienen listas de los miembros de la red. Las instituciones estatales civiles, como la Personería o el Ministerio del Interior, no participan en el control y la supervisión del programa.

Estas medidas de seguridad fueron complementadas con un “impuesto de seguridad” cobrado por una única vez²⁵ y por programas reforzados de erradicación de cultivos ilícitos, en su mayor parte mediante fumigaciones aéreas. Al mismo tiempo, el

acaudalados de prestar a cambio un servicio social. *Proyecto de Ley por el cual se dictan normas sobre el servicio militar obligatorio*, Bogotá, 24 de abril de 2003.

²³ Entrevistas del ICG, Bucaramanga, 8-9 de septiembre de 2003.

²⁴ Entrevistas del ICG, Bucaramanga y Neiva, 8-11 de septiembre de 2003.

²⁵ El “impuesto de seguridad” consistió en el pago, por una única vez, del 1.2 por ciento de patrimonios líquidos de más de US\$ 50.000. Mediante este impuesto el gobierno recaudó cerca de US\$ 800 millones cuyo destino era la guerra. Véase ICG, Latin America Briefing, *Colombia: ¿Durará la luna de miel de Uribe?*, 19 de diciembre de 2002.

gobierno de Uribe negoció con los paramilitares. Después de que las AUC declararan un “cese al fuego unilateral” y de que el Congreso aprobara la Ley 782/02 (antigua Ley 418/97), que excluye expresamente la concesión de estatus político a cualquier grupo como precondition para iniciar conversaciones, una comisión nombrada por el presidente entabló “conversaciones exploratorias” con jefes paramilitares. El 15 de julio de 2003, representantes de ambas partes firmaron el Acuerdo de Santa Fe de Ralito, que estipula la iniciación de negociaciones formales tendientes a lograr la desmovilización total del principal grupo paramilitar de Colombia a más tardar a fines del 2005²⁶.

El estado de “conmoción interior” que declaró el presidente el 11 de agosto de 2002, pocos días después del ataque con morteros de las FARC durante la ceremonia de posesión, terminó mediante un fallo de la Corte Constitucional, que determinó que violaba la Constitución de 1991. Tras esto, el gobierno presentó proyectos de ley antiterrorista, de reforma a la justicia y de “amnistía velada”²⁷ al Congreso²⁸. Mediante las leyes propuestas, busca, por una parte, otorgar amplios poderes judiciales de detención a los militares, reducir la supervisión judicial al Ejecutivo en asuntos de seguridad e incrementar la presión sobre los grupos armados al

margen de la ley; por otra parte, busca también estimular las deserciones en dichos grupos²⁹.

El primer proyecto de ley antiterrorista, presentado al Congreso en abril de 2003, les daría a las fuerzas de seguridad del Estado, incluidos los militares, poderes legales permanentes para interceptar comunicaciones, realizar allanamientos en domicilios y arrestar individuos sin una orden judicial. El proyecto de ley, que todavía tiene que ser debatido en ambas cámaras, enmendaría los artículos 15, 28 y 250 de la Constitución Política. A su vez, se facultaría a la Fiscalía General para que creara unidades de policía judicial especiales, que incluyan miembros de las Fuerzas Armadas, el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) y la Policía³⁰. En julio, el Ejecutivo presentó un segundo proyecto de ley antiterrorista para reformar el código penal, con miras a agilizar los procesos judiciales e incrementar las penas para varios delitos y crímenes, sobre todo los relacionados con actos de terrorismo³¹.

Como complemento de estos proyectos de ley “duros”, el gobierno propuso una reforma constitucional de amplio alcance, una reforma del sistema judicial y una ley de amnistía velada para los miembros de los grupos armados ilegales. Los puntos más controvertidos del proyecto de ley sobre la reforma judicial son las restricciones propuestas a áreas de competencia de la Corte Constitucional, y del derecho de tutela de los ciudadanos, que protege legalmente sus derechos fundamentales. Por ejemplo, la Corte Constitucional perdería el poder de evaluar y declarar inválida una decisión gubernamental de imponer un estado de conmoción interior o de emergencia. La Corte también perdería el poder de emprender una acción inmediata para suspender la aplicación de nuevas leyes que a su

²⁶ Acuerdo de Santa Fe de Ralito, 15 de julio de 2003; véase el informe del ICG, *Negociar con los paramilitares*, op. cit.

²⁷ En este informe se utilizan los términos “amnistía velada” y “cuasi perdón”. El proyecto de ley no contempla exonerar o indultar formalmente a ex combatientes que hayan cometido crímenes. Más bien, después de ir a juicio serían castigados en cierta medida, pero mediante mecanismos de “justicia alternativa” y no con base en el código penal y el derecho internacional, y con la posibilidad de evitar la cárcel. *Proyecto de reforma a la Constitución Política: administración de justicia*, op. cit.; *Proyecto de Ley por el cual se dictan disposiciones en procura de la reincorporación de miembros de grupos armados que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional*, op. cit.

²⁸ El 11 de agosto de 2002, Uribe declaró el estado de conmoción interior con base en el artículo 213 de la Constitución. Entre las medidas que puso en marcha estuvo la creación de dos Zonas de Rehabilitación y Consolidación (ZRC) en los departamentos de Arauca, Sucre y Bolívar, y el gravamen de un “impuesto de seguridad” a ser cobrado por una sola vez. Hasta abril del 2003, cuando se terminaron por decisión de la corte Constitucional, las ZRC conformaban una parte central de la PSD. Para mayores detalles, véase el informe del ICG, *¿Durará la luna de miel de Uribe?*, op. cit.

²⁹ Los proyectos de ley son: *Proyecto de Acto Legislativo N°223/2003 Cámara por medio del cual se modifican los artículos 15, 28, y 250 de la Constitución Política de Colombia, para enfrenar el terrorismo* (Bogotá, 19 de mayo de 2003); *Proyecto de Ley Estatutaria mediante el cual se adopta el Estatuto Nacional para Enfrenar el Terrorismo* (Bogotá, 21 de julio de 2003); *Proyecto de reforma a la Constitución Política: Administración de justicia* (Bogotá, julio de 2003); *Proyecto de Ley por el cual se dictan disposiciones en procura de la reincorporación de miembros de grupos armados que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional* (Bogotá, 21 de agosto de 2003).

³⁰ *Proyecto de Acto Legislativo N°223/2003*, op. cit.

³¹ *Proyecto de Ley Estatutaria mediante el cual se adopta el Estatuto Nacional para Enfrenar el Terrorismo*, op. cit.

juicio violan la Constitución, pues tendría que aguardar dos años antes de poder actuar. Los ciudadanos perderían el derecho a emprender acciones legales referentes a derechos sociales, económicos y culturales³².

El proyecto de ley de “cuasi perdón” (también conocido como de “libertad condicional” o de “alternatividad penal”), que se está debatiendo en la actualidad, les ofrecería a los miembros desmovilizados de los grupos armados, incluidos quienes hayan cometido crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad, la posibilidad de evitar la cárcel una vez hayan confesado o hayan sido juzgados, condenados y sentenciados. Esta disposición, que ha generado fuertes críticas en Colombia y en el exterior, le permitirá al presidente declarar nula una sentencia de prisión dictada por la Corte, y reemplazarla por una sentencia alternativa, como la prohibición de ejercer un cargo público durante diez años, o la prohibición de portar armas, o el pago de reparaciones. Las reparaciones podrían ser financieras o sociales (por ejemplo despeje de campos minados) y estar dirigidas a las víctimas de la guerra o, más generalmente, a ayudar a poner fin al conflicto. Después de cinco años, si se cumplen todas las disposiciones, se haría permanente la suspensión condicional de la sentencia del combatiente desmovilizado, y éste quedaría liberado de cualquier otra obligación futura³³.

Los críticos también argumentan que, como no existe una fecha límite para ser considerado elegible para recibir los beneficios, una vez aprobado el proyecto de ley se daría a los miembros de grupos armados al margen de la ley que participan en el proceso de desmovilización –hasta ahora sólo algunos miembros de las AUC– un cheque en blanco para seguir delinquiendo hasta su eventual reinserción. También hay oposición al proyecto de ley porque la comisión de verificación que se establecería tiene como fin monitorear el cumplimiento de las sanciones, pero no así la obligación del Estado de asegurar la reparación para las víctimas³⁴.

III. BATALLAS GANADAS, SIN TRIUNFO A LA VISTA

El gobierno de Uribe proclama triunfos sólidos en la lucha contra los grupos armados. Según fuentes del ejército, entre el 7 de agosto de 2002 y el 29 de julio de 2003, las fuerzas armadas y la policía dieron de baja a 1.211 combatientes de las FARC, 379 del ELN y 236 paramilitares, y capturaron a 2.363 miembros de las FARC, 556 del ELN y 1.202 paramilitares³⁵. Además, el ejército afirma que 1.099 combatientes de las FARC, 337 del ELN y 258 paramilitares se entregaron³⁶. Así pues, las pérdidas totales de los grupos armados irregulares ascenderían a 8.641, lo que equivale a más del 25 por ciento de lo que se calcula es su fuerza de combate total (30.000).

Según el Ministerio de Defensa, los secuestros disminuyeron de 2.519 casos (agosto 2001-mayo 2002) a 2.009 (agosto 2002-mayo 2003), una reducción del 20 por ciento, aunque Colombia sigue teniendo la dudosa distinción de ser el líder mundial en este delito³⁷. Esta tendencia descendente ha sido

Humanos, *Observaciones sobre el proyecto de ley “por el cual se dictan disposiciones en procura de la reincorporación de miembros de grupos armados que contribuyan de manera efectiva a la paz nacional”*, Bogotá, 23 de septiembre de 2003. En el gobierno existe la tendencia a argumentar que no es necesario incorporar la obligación del Estado de responder por la reparación para las víctimas de los grupos armados, porque existe una ley sobre la expropiación de bienes ilícitamente adquiridos (Ley de extinción de dominio para bienes ilícitos, 27 de diciembre de 2002). Se aduce que las víctimas recibirán reparación mediante la aplicación de la ley sobre expropiación. Sin embargo, son relativamente pocos los bienes ilícitos que han sido expropiados con base en esta ley, de modo que el nuevo proyecto de ley, por lo menos si se aprueba en su forma actual, debe estipular la aplicación de la ley sobre expropiación y determinar que los bienes se utilizarán para reparación de las víctimas de grupos armados al margen de la ley. Entrevistas del ICG, Bogotá.

³⁵ Entre los paramilitares capturados figuran algunas personas destacadas, como “Claudia”, quien era “contadora” de las AUC y supervisaba las operaciones de narcotráfico en el departamento de Nariño.

³⁶ Ejército Nacional, *¡A la ofensiva por Colombia!*, Bogotá, agosto de 2003.

³⁷ También ha habido un ligero incremento en las operaciones de rescate exitosas: 531 rehenes fueron liberados por las fuerzas de seguridad entre agosto del 2002 y mayo del 2003, en comparación con 523 en ese mismo período el año anterior. Información suministrada por el Ministerio de Defensa.

³² Entrevista del ICG, Bogotá, 30 de julio de 2003.

³³ *Proyecto de Ley por el cual se dictan disposiciones en procura de la reincorporación de miembros de grupos armados que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional*, op. cit.

³⁴ Véase, por ejemplo, Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos

confirmada por la Fundación País Libre, una ONG, que afirma que 1.861 personas fueron secuestradas entre agosto del 2002 y mayo del 2003, en comparación con 2.196 durante ese período el año anterior³⁸. El número de homicidios y masacres³⁹ también disminuyó, de 24.728 a 21.192, y de 119 a 87 respectivamente⁴⁰. Por otra parte, 1.375 combatientes de los grupos armados irregulares han sido incorporados al programa de desmovilización y reinserción del gobierno de Uribe, cifra que representa un incremento del 39 por ciento con relación al mismo período del año anterior. Para el 2006, el gobierno espera desmovilizar a 7.756 combatientes al margen de la ley⁴¹.

Las entrevistas realizadas por el ICG apoyan las estadísticas del gobierno que indican que los ataques guerrilleros contra los pueblos en los departamentos de Huila y Santander se han reducido sustancialmente⁴². Sin embargo, los datos oficiales sobre las tendencias en el campo de batalla por lo general se deben tomar con cierta reserva⁴³. La presentación de casos exitosos a la opinión pública ha sido parte de la campaña de propaganda de las fuerzas armadas y el gobierno, que en ocasiones ha llevado a los comandantes y ministros a expresar un optimismo injustificado con relación al conflicto⁴⁴. Si

bien la información suministrada al ICG en entrevistas –y la información proveniente de otras fuentes independientes– indica que los militares sí están combatiendo con mayor eficiencia a los insurgentes y los paramilitares, también sugiere un balance más cauteloso. Además, no deja de parecer extraño que, pese al número de capturas, muertes y desertiones arriba mencionados, la estimación general del gobierno sobre las fuerzas insurgentes y paramilitares continúen siendo los mismos 30.000 combatientes⁴⁵.

La ONG colombiana Fundación Seguridad y Democracia publicó un estudio comparativo de la evolución del conflicto armado durante los primeros semestres de 2002 y 2003⁴⁶. El informe, que se basa en datos de referencias cruzadas obtenidos de diversas fuentes oficiales y no oficiales, revela que las fuerzas armadas incrementaron sus operaciones ofensivas en un 55 por ciento en la primera mitad del 2003⁴⁷. En ese mismo período, las bajas entre combatientes irregulares aumentaron en un 24 por ciento en comparación con el 2002. El ELN fue el más golpeado, pues perdió en promedio 1.5 combatientes por batalla, seguido por los grupos paramilitares (1.3 bajas por batalla) y por las FARC (1.1 bajas por batalla)⁴⁸. Por consiguiente, aunque las fuerzas armadas parecen haber actuado más agresivamente, la efectividad de las operaciones militares contra los grupos armados no se ha incrementado en la misma medida. Más aún, en el 2003 las FARC han perdido menos hombres por batalla que durante el año anterior, mientras que los insurgentes han incrementado sus operaciones armadas contra las fuerzas del gobierno en un 26 por ciento. El número de retenes ilegales establecidos por la guerrilla en las carreteras ha aumentado de 116 a 153⁴⁹.

³⁸ Fundación País Libre, *Estadísticas de secuestro*, en www.paislibre.org.

³⁹ La Oficina de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de Colombia define una masacre como el asesinato de cuatro o más personas al mismo tiempo y en el mismo lugar.

⁴⁰ Información suministrada por el Ministerio de Defensa.

⁴¹ Presidencia de la República, *Informe*, op. cit.

⁴² Entrevistas del ICG, Bucaramanga y Neiva, 8-11 de septiembre de 2003.

⁴³ Por ejemplo, existen diferencias entre las cifras del Ministerio de Defensa y las del ejército en lo que respecta a triunfos en el campo de batalla. Aunque las del Ministerio también documentan acciones militares más eficientes contra los grupos armados al margen de la ley, no coinciden exactamente con las del ejército. El Ministerio dice que se capturaron 1.986 y 4.602 combatientes paramilitares e insurgentes (ELN y FARC) respectivamente en el período agosto 2002-junio 2003. Ministerio de Defensa Nacional, *Resultados Fuerza Pública-Violencia y Criminalidad-Terrorismo*, Bogotá, 11 de julio de 2003.

⁴⁴ Por ejemplo, en mayo de 2003 el general Mora afirmó en una entrevista a la prensa local que las fuerzas armadas “tenían a la guerrilla en retirada” y que “los insurgentes estaban perdiendo todas las batallas”. En una vena similar, el ministro del Interior Fernando Londoño afirmó el 28 de agosto que el Estado estaba “ganando el conflicto y muy pronto los insurgentes estarán pidiendo participar en las negociaciones con el gobierno”. *El Espectador*, 4 de mayo de 2003, p. 4A; *El Tiempo*, 28 de agosto de 2003, pp. 1/4.

⁴⁵ Intervención del presidente Álvaro Uribe Vélez, Asamblea General de las Naciones Unidas, 30 de septiembre de 2003, versión en inglés publicada en la ciudad de Nueva York, p. 4.

⁴⁶ Fundación Seguridad y Democracia, *Evaluación de la dinámica del conflicto armado*, Bogotá, agosto de 2003.

⁴⁷ Las fuentes son las fuerzas armadas, la policía, la Vicepresidencia, los medios de comunicación locales y las ONG.

⁴⁸ Por ejemplo, en el departamento de Santander el ejército logró expulsar al ELN de algunos de sus bastiones históricos. También se destruyeron pequeños grupos remanentes del Ejército Popular de Liberación (EPL). Entrevista del ICG, Bucaramanga, 8 de septiembre de 2003.

⁴⁹ Fundación Seguridad y Democracia, *Evaluación*, op. cit.

En muchas regiones del país, la policía ha ampliado efectivamente su presencia territorial. Las entrevistas realizadas por el ICG revelaron que todos los 87 municipios del departamento de Santander y todos los 37 municipios del departamento del Huila tienen hoy en día una estación de policía⁵⁰. Entre 40 y 50 soldados campesinos están emplazados en bases pequeñas en muchos municipios. A veces, la policía y los soldados campesinos operan conjuntamente⁵¹. Sin embargo, el ICG halló que en algunos lugares la expansión de la policía se produjo como resultado de estirar excesivamente las fuerzas. Por ejemplo, en el departamento del Cauca la policía cubría el 50 por ciento de los municipios antes del lanzamiento de la PSD. Ahora hay presencia de la policía en cerca del 80 por ciento, pero con un menor número de agentes en cada estación⁵².

Aunque estos datos demuestran que el gobierno ha logrado algunos avances, también reflejan lo que los analistas han llamado la “estrategia de repliegue táctico” de los insurgentes. Este tipo de comportamiento táctico también se produjo después de la ruptura de las conversaciones de paz con el gobierno de Pastrana en febrero del 2002, cuando los militares volvieron a asumir el control de la zona desmilitarizada, o de despeje. Las FARC no lucharon sino que “evacuaron” a todos los comandantes, combatientes y armas⁵³. Según fuentes del ICG, en el departamento de Santander, en donde se siembra poca coca, las FARC se han replegado a áreas montañosas remotas para salvaguardar el corredor estratégico que va desde el valle del Magdalena Medio hasta el departamento de Norte de Santander (en especial, la región del Catatumbo, en donde hay bastantes cultivos de coca) y finalmente hasta Venezuela⁵⁴. También es diciente que las fuerzas de seguridad del Estado hasta ahora no han podido capturar a ningún líder rebelde de alto rango.

Parece que la combinación de un mayor número de policías y los nuevos soldados campesinos ha permitido el retorno de la mayor parte de los alcaldes a sus municipios, después de haber sufrido amenazas de las FARC desde mediados del 2002.

Sin embargo, la política del gobierno no logró impedir del todo que los grupos armados interfirieran en las campañas para las elecciones de alcaldes y gobernadores, que se celebraron el 26 de octubre⁵⁵. Por ejemplo, los candidatos en el departamento de Santander tuvieron que contar con la aprobación del grupo armado irregular “fuerte” de sus municipios para poder presentarse a elecciones. Existe evidencia de que los paramilitares estaban “protegiendo” a sus candidatos e intimidando a otros en un intento por incrementar su poder político local y regional y, por ende, mejorar su posición en las negociaciones con el gobierno⁵⁶. Mientras el ELN emitió una declaración según la cual no iba a lanzar “operaciones militares con el ánimo de impedir el proceso electoral”⁵⁷, las FARC trataron de desestabilizar al gobierno de Uribe saboteando la votación⁵⁸. Aunque el Ministerio de Defensa afirmó que el asesinato de candidatos se redujo en un 34 por ciento en comparación con las últimas elecciones, por lo menos unos 100 municipios fueron afectados por la presión, y 30 candidatos fueron asesinados⁵⁹; algunos municipios ni siquiera tuvieron candidatos.

Finalmente, la situación de seguridad es percibida de modo diferente en las distintas regiones y por los habitantes de áreas rurales y urbanas. Las personas entrevistadas en Neiva, capital del departamento del Huila en el sur de Colombia, un bastión tradicional de las FARC, dijeron que la inseguridad y los delitos y crímenes en las carreteras han aumentado en los últimos meses⁶⁰. Esta percepción contrasta fuertemente con las afirmaciones que se escucharon en Santander, un departamento más desarrollado e

⁵⁰ Entrevistas del ICG, Bucaramanga y Neiva, 8-11 de septiembre 2003.

⁵¹ Entrevistas del ICG, Bucaramanga, 8-9 de septiembre de 2003.

⁵² Entrevistas del ICG, Popayán, 26-29 de julio de 2003.

⁵³ Véase ICG, Informe sobre América Latina N°1, *La esquiiva búsqueda de la paz en Colombia*, 26 de marzo de 2002.

⁵⁴ Entrevista del ICG, Bucaramanga, 8 de septiembre de 2003.

⁵⁵ Entrevistas del ICG, Bucaramanga, 8-9 de septiembre de 2003.

⁵⁶ Entrevista del ICG, Bucaramanga, 8 de septiembre de 2003; *Semana*, 18-25 de agosto de 2003, pp. 30-33.

⁵⁷ Defensoría del Pueblo, “ELN se compromete a respetar procesos electorales en octubre” (Bogotá, 19 de septiembre de 2003).

⁵⁸ La afirmación del ELN, que contrasta con la posición de las FARC, indicaría que la unión de fuerzas que hace poco anunciaron las dos organizaciones insurgentes no se ha consumado del todo. FARC-EP Estado Mayor Central, *Comunicado conjunto de las FARC-EP y el ELN*, en las montañas de Colombia, julio de 2003.

⁵⁹ Por ejemplo, en los dos primeros días de septiembre del 2003 tres candidatos fueron asesinados, presumiblemente por los insurgentes, en los departamentos de Nariño y Santander. En la última semana de agosto, las FARC declararon que los candidatos a la gobernación y las alcaldías de Nariño eran “objetivos militares”. *El Tiempo*, 27 de agosto, 3 de septiembre y 7 de octubre de 2003, pp. 1/2, 1/4 y 1/16.

⁶⁰ Entrevistas del ICG, Neiva, 10-11 de septiembre de 2003.

industrializado con mayor presencia paramilitar, en donde las caravanas turísticas por las principales carreteras de Colombia, organizadas durante los puentes festivos por las autoridades, han sido muy exitosas⁶¹. Otra preocupación generalizada entre los colombianos es que las fuerzas del gobierno, tras haber “pacificado” un área (por ejemplo, tras haber expulsado a los grupos armados), se marchen y expongan a la población a retaliaciones por parte de los insurgentes o a ocupación por los paramilitares⁶². Aunque sectores económicos importantes, como el petróleo y la minería, han sido objeto de atención especial del gobierno, se ha pedido al presidente que mejore la seguridad en el terreno para no asustar y alejar a los inversionistas⁶³.

A. RELACIONES ENTRE CIVILES Y MILITARES

El presidente Uribe ha tenido extremo cuidado en el establecimiento de buenas relaciones con las fuerzas armadas. Para instar a los militares a aceptar la responsabilidad de la implementación de la PSD, le ha dado al alto mando una gran libertad en la formulación de la política. Refiriéndose a sí mismo como el “primer soldado de la nación”, procura constantemente elevar el estado de ánimo de las tropas y, pese a esporádicas críticas a algunos oficiales por no rendir buenos resultados, ha demostrado su determinación de defender a los militares, incluso cuando salen mal las cosas. Por ejemplo, inmediatamente después de que las FARC asesinaron al gobernador de Antioquia, Guillermo Gaviria, a su comisionado de paz, Gilberto Echeverri –a quienes tenía secuestrados– y a ocho soldados durante una operación de rescate fallida, el presidente pidió primero un recuento detallado de la operación, y enseguida se presentó por televisión con la ministra de Defensa, Marta Lucía Ramírez, el comandante en jefe, general Jorge Mora, el comandante del ejército, general Alberto Ospina, y el fiscal general, Luis Camilo Osorio, para explicar la operación y las dificultades que había afrontado el

ejército⁶⁴. Los militares apreciaron su apoyo, y la opinión pública apreció su franqueza.

Por el contrario, la ministra de Defensa Ramírez tuvo una relación difícil con la cúpula militar. Los presionó para que demostraran más resultados y manifestó poco respeto por la jerarquía y los códigos de conducta, al no seguir los canales de comunicación establecidos y tratar directamente con oficiales de rango más bajo. Ramírez también introdujo un nuevo sistema de contabilidad y adquisiciones que busca disminuir la corrupción en los gastos militares, haciéndolos más transparentes y más eficientes⁶⁵. Tuvo varios encuentros públicos con el alto mando, como el que protagonizó en marzo del 2003 con el ex comandante de la fuerza aérea, el general Fabio Velasco, con motivo de la donación hecha por España de diez aviones militares de segunda⁶⁶.

Esta “división del trabajo” en el manejo de las fuerzas armadas le ha permitido al presidente mantener buenas relaciones con el alto mando. Además, la asignación de fondos adicionales para gastos militares naturalmente ha caído bien entre los comandantes, quienes están empeñados en producir buenos resultados en la lucha contra los grupos armados, a fin de utilizar el flujo de caja para la adquisición de equipos más modernos⁶⁷. Sin embargo, las fuerzas de seguridad parecen estar

⁶⁴ *El Tiempo*, 6 de mayo de 2003, pp. 1/2.

⁶⁵ Por ejemplo, las tres ramas de las fuerzas armadas –el ejército, la armada y la fuerza aérea– ya no tienen autorización de comprar equipos militares individualmente. Las adquisiciones se centralizaron en el Ministerio de Defensa, que busca aprovechar las ventajas de escala mediante pedidos grandes en los mercados locales e internacionales. Esta nueva política de adquisiciones también tiene como fin reducir la corrupción en las fuerzas armadas. Información suministrada por el Ministerio de Defensa.

⁶⁶ Durante una visita oficial a Madrid, Ramírez y su homólogo español, Federico Trillo, anunciaron que España iba a donar ocho aviones de combate Mirage F-1 y dos aviones para transporte –todos de segunda– a Colombia como parte de un empleo paquete de ayuda militar (que incluye compartir información generada por satélite en tiempo real y programas de capacitación para oficiales militares colombianos). Sin embargo, el entonces jefe de la fuerza aérea de Colombia, el general Velasco, cuestionó públicamente la conveniencia y utilidad de las aeronaves, que en su opinión eran demasiado viejas y por ende implicaban un mantenimiento demasiado costoso. Ramírez respondió airadamente estas críticas, y Uribe tuvo que intervenir para apaciguar la situación. *El Tiempo*, 1 de marzo de 2003, pp. 1/2.

⁶⁷ Entrevista del ICG, Bucaramanga, 9 de septiembre de 2003.

⁶¹ Entrevistas del ICG, Bucaramanga, 8-9 de septiembre de 2003.

⁶² Entrevistas del ICG, Bucaramanga y Neiva, 8-11 de septiembre de 2003.

⁶³ Entrevista del ICG, Bucaramanga, 8 de septiembre de 2003; y *Portafolio*, 16 de septiembre de 2003, p. 9.

divididas entre “halcones” o partidarios de la “línea dura”, que apoyan plenamente al presidente y buscan resultados militares rápidos y espectaculares, y los partidarios de la “línea blanda”, o “tradicionalistas”, que son menos agresivos y están más conscientes de los límites legales y estratégicos impuestos a los militares. Los oficiales de este último grupo consideran que el gobierno les está pidiendo demasiado, sin respetar los códigos de conducta y los procedimientos establecidos⁶⁸.

El deseo de Uribe de otorgar al ejército y a la policía poderes adicionales y reducir los controles constitucionales y judiciales corre el riesgo de fomentar un aumento de las acciones arbitrarias emprendidas por las fuerzas de seguridad contra la población civil, como ha ocurrido en las Zonas de Rehabilitación y Consolidación (ZRC) y en otras regiones del país⁶⁹. A su vez, las fuerzas armadas temen que la desmovilización de los paramilitares los coloque en una posición de desventaja estratégica en algunas zonas⁷⁰. Esto podría explicar el porqué Uribe ha evitado hasta el momento la implementación de una política rigurosa de investigación y suspensión de los vínculos que se sospecha tienen los militares con los paramilitares, y el porqué ha evitado combatir a los paramilitares, incluidos los que están negociando con el gobierno pero no están cumpliendo con el cese al fuego, con el mismo vigor con que combate a los insurgentes⁷¹. Por el momento, tal parece que el gobierno no quiere ejercer más presión sobre quienes son, así lo nieguen las fuerzas armadas, un “aliado” crucial, aunque sea *de facto*, en la batalla contra el “terrorismo”⁷². El ataque verbal de Uribe contra las ONG en la ceremonia de posesión del nuevo comandante de la fuerza aérea, el general Edgar Lesmes, también podría ser parte de su estrategia para unificar en torno suyo a las fuerzas armadas⁷³.

⁶⁸ Entrevistas del ICG, Bogotá y Bucaramanga, agosto y septiembre de 2003.

⁶⁹ Véase la sección IV más adelante.

⁷⁰ Entrevistas del ICG, Bogotá, agosto de 2003.

⁷¹ Entrevistas del ICG, Bogotá y Popayán, 26-29 de julio y 28 de agosto de 2003; véase también el informe del ICG, *Negociar con los paramilitares*, *op. cit.*

⁷² Entrevista del ICG, Bogotá, agosto de 2003.

⁷³ El general Lesmes es el sucesor del general Fabio Velasco, quien renunció en agosto del 2003 debido a las acusaciones que se le hicieron de haber sido el responsable de la muerte de dieciocho civiles en un bombardeo de la fuerza aérea en Santo Domingo (Arauca) en diciembre de 1998, y a la fuerte presión ejercida por el gobierno de los Estados Unidos y grupos de derechos humanos. Velasco había sido nombrado embajador

B. ERRADICACIÓN DE CULTIVOS ILÍCITOS

En cooperación con los Estados Unidos, el gobierno de Uribe ha reforzado la erradicación de cultivos ilícitos. Afirma que se fumigaron 147.837 hectáreas entre agosto del 2002 y junio del 2003, y que se destruyeron cerca de 900 laboratorios ilegales de procesamiento de drogas⁷⁴. Los datos de la ONU confirman la tendencia descendente en los cultivos ilícitos; indican que el cultivo de plantas de coca en Colombia se ha reducido en un 30 por ciento, de 145.000 hectáreas (noviembre del 2001) a ligeramente más de 100.000 hectáreas (fines de diciembre del 2002). Las estimaciones de la ONU para el primer semestre del 2003 son que para el 31 de julio, la superficie ocupada por cultivos de coca se había reducido a 69.000 hectáreas⁷⁵. Sin embargo, la ONU subraya que existen nuevas plantaciones en varios departamentos, como el Guaviare, y en varias regiones a lo largo de las fronteras altamente permeables y aisladas de Colombia en donde antes no existían cultivos ilícitos⁷⁶. Se anticipan ligeros incrementos en los cultivos de coca en Perú y Bolivia⁷⁷. Según el representante de la UNODC en

en Israel. El estallido del presidente, que causó consternación en la OEA, la ONU, la Unión Europea, el Departamento de Estado y el Congreso de los Estados Unidos y los grupos de derechos humanos internacionales y locales, probablemente fue incitado por la publicación del libro *El embrujo autoritario*, una evaluación crítica de su primer año de gobierno hecha por ONG colombianas. Véase el discurso de Uribe, “Palabras del presidente Uribe en posesión del nuevo comandante de la FAC”, en www.presidencia.gov.co.

⁷⁴ Entrevistas del ICG, Tumaco, 16 de marzo de 2003; Presidencia de la República, *Informe al Congreso 2003*, *op. cit.*

⁷⁵ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Introducción de Klaus Nyholm, Representante para Colombia y Ecuador de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito*, Bogotá, 17 de septiembre.

⁷⁶ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, “Colombia: Coca Survey for 2002”, informe preliminar, marzo de 2003.

⁷⁷ La migración de actividad ilegal a países vecinos debido al incremento de la presión en Colombia ya se puede observar en lo que respecta al secuestro. Como admitió el presidente Uribe en Cúcuta (Norte de Santander), la población de las regiones venezolanas en la frontera con Colombia, en especial los departamentos de Táchira y Zulia, se ha convertido en objetivo de secuestros de las FARC, como resultado de la mayor presión militar en Colombia. Durante dos días (2-3 de septiembre de 2003), el presidente y algunos de sus ministros trabajaron desde Cúcuta, la capital del departamento de Norte de Santander. Antes, en el mismo año, Uribe también había gobernado desde Arauca durante varios días. “Gobierno ajusta clavija para mejorar orden

Colombia, la tendencia descendente en la producción de coca en Colombia sólo se puede sostener si a los pequeños agricultores se les ofrecen maneras alternativas de ganarse la vida, incluidos programas de desarrollo alternativo y una reforma agraria urgentemente requerida⁷⁸.

El 19 de agosto de 2003, en un anuncio que coincidió con la visita del secretario de Defensa de los Estados Unidos Donald Rumsfeld, el presidente Bush autorizó al Departamento de Estado a reanudar la ayuda a Colombia por sus esfuerzos por derribar aviones sospechosos de transportar drogas ilícitas⁷⁹. Tres días después, la fuerza aérea colombiana anunció la reanudación de la interdicción de vuelos⁸⁰. El nuevo programa contempla salvaguardas que reducen el riesgo de “pérdidas de vidas inocentes en el aire y en tierra en relación con... la interdicción”⁸¹,

C. NEGOCIACIONES CON LOS GRUPOS ARMADOS AL MARGEN DE LA LEY

La razón por la cual Uribe inició conversaciones con las AUC no es evidente, puesto que ni los paramilitares ni los insurgentes han cumplido las tres condiciones previas impuestas por el gobierno para celebrar estas conversaciones: un cese al fuego, la suspensión de los secuestros y otras acciones contra la población civil y la desvinculación del narcotráfico. Esto ha sido reconocido recientemente por los jefes de las AUC mismos⁸². Durante sus visitas a Cúcuta (Norte de Santander), Neiva (Huila) y el eje cafetero, el ICG estableció que miembros de las AUC, a semejanza de los insurgentes, han

público”, en www.presidencia.gov.co; UNODC, *Introducción, op. cit.*; véase ICG, Informe sobre América Latina N°3, *Colombia y sus vecinos. Los tentáculos de la inestabilidad*, 8 de abril de 2003.

⁷⁸ UNODC, *Introducción, op. cit.*

⁷⁹ El denominado “Programa de Negación de Puente Aéreo” fue suspendido en el 2001 después de que la fuerza aérea peruana derribó accidentalmente un avión en el que viajaban una misionera norteamericana con su hijo.

⁸⁰ Sin embargo, el ex comandante general de la fuerza aérea, general Héctor Fabio Velasco, dijo que la fuerza aérea no tenía suficientes aviones adecuados para cumplir la meta de 30 vuelos de intercepción diarios. *El Tiempo*, 22 de agosto de 2003, p.1/2.

⁸¹ La Casa Blanca, “Presidential Determination N°2003-32”, Washington, 19 de agosto de 2003.

⁸² AUC, *Nota Editorial: La política - el arte de hacer posible aquello que resulta necesario*, en <http://colombia-libre.org>.

seguido asesinando civiles pese a la declaración de un “cese al fuego unilateral” por parte de la organización en noviembre del 2002⁸³. En agosto del 2003, en una incursión de las AUC en el norte del departamento del Huila, varios campesinos fueron asesinados por combatientes paramilitares, y cientos huyeron de sus hogares⁸⁴.

Por consiguiente, la decisión del gobierno de seguir en negociaciones con las AUC parece reflejar una aceptación de un incumplimiento por lo menos parcial de las tres condiciones. No obstante, a menos que haya una adhesión visible y progresiva al cese al fuego y una disminución marcada de las violaciones de derechos humanos y el narcotráfico por parte de las AUC, su incumplimiento del espíritu de la PSD podría perjudicar seriamente la reputación de Uribe y poner en peligro todo el proceso de negociación.

Además del sigilo en torno a las negociaciones, una serie de pronunciamientos ambivalentes por parte de funcionarios gubernamentales de alto nivel con relación a las conversaciones y al controvertido proyecto de ley sobre “cuasi perdón”, o alternatividad penal, han dado pie a serias dudas e inquietudes. Existen muchos interrogantes sobre los motivos de ambas partes y sobre la viabilidad de la desmovilización en condiciones de guerra continuada. También hay incertidumbre sobre qué está dispuesto el gobierno a ofrecer a los paramilitares a cambio de que depongan las armas y sobre si el proceso de negociación representa algo más que un medio para limpiar políticamente a los paramilitares y legitimar su riqueza y su poder⁸⁵.

A la luz de las fuertes críticas internas e internacionales, el Ejecutivo ha aceptado que es preciso hacerle modificaciones al proyecto de ley y ha invitado al Congreso y a la sociedad civil, así como a la comunidad internacional, a que hagan propuestas⁸⁶. Así mismo, el presidente Uribe declaró que la ley propuesta no limpiará las hojas de vida de narcotraficantes, y que los jefes paramilitares solicitados por los Estados Unidos por cargos de

⁸³ Entrevistas del ICG, Cúcuta, Pereira y Neiva, mayo y septiembre de 2003.

⁸⁴ Visita del ICG al Huila, 10-11 de septiembre de 2003.

⁸⁵ Véase el informe del ICG, *Negociar con los paramilitares, op. cit.*; testimonio del ICG ante la comisión primera del Senado colombiano, 26 de septiembre de 2003.

⁸⁶ Discurso del presidente Uribe ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 30 de septiembre de 2003.

narcotráfico, como Carlos Castaño y Salvatore Mancuso, no escaparán de la extradición⁸⁷.

Si el gobierno no logra realizar la desmovilización y la reinserción de los paramilitares de una manera responsable y transparente, con la debida consideración a la justicia, la verdad y las reparaciones, es probable que se reduzca la posibilidad de nuevas conversaciones de paz, facilitadas por la ONU, con las FARC⁸⁸. Así mismo, seguramente tampoco sería posible reanudar las conversaciones con el ELN, como quiere Uribe desde que dicho grupo se comprometió a no interferir con las elecciones⁸⁹. En vez de eso, podrían fortalecerse las alianzas entre las organizaciones insurgentes⁹⁰.

D. APOYO INTERNACIONAL

El presidente Uribe ha hecho grandes esfuerzos para conseguir apoyo internacional, y sobre todo de los Estados Unidos, para su política de seguridad, especialmente después del atentado terrorista del club social El Nogal en febrero del 2003. El argumento que suele aducir es que el conflicto está siendo financiado por el negocio internacional de la droga, y que las amenazas contra la seguridad de Colombia –

el terrorismo y la droga– también son amenazas contra el resto del mundo⁹¹. Desde el 2000, Washington ha suministrado aproximadamente US\$3.000 millones como apoyo del Plan Colombia, gran parte de cuyo objetivo es frenar la producción y el flujo de drogas hacia Estados Unidos. Se espera que en el año fiscal 2004 continúe el flujo de ayuda – en su mayor parte militar– a su más cercano aliado suramericano para la “guerra global contra el terrorismo”⁹². Estados Unidos planea destinar cerca de US\$424 millones en ayuda militar y de policía, y US\$150 millones en ayuda social y económica a través de la Iniciativa Andina Contra la Droga. El Departamento de Defensa proveerá US\$108 millones adicionales como ayuda militar extranjera⁹³.

Los estadounidenses están entrenando a soldados colombianos con miras a la protección del oleoducto Coveñas-Caño Limón, prestando ayuda contra el secuestro y para la reforma del sector judicial y, como se mencionó anteriormente, han reanudado la ayuda a la fuerza aérea colombiana para la interceptación de aeronaves civiles sospechosas de transportar drogas o armas. En febrero del 2003

⁸⁷ El anuncio del presidente provocó una pronta respuesta por parte de la comandancia de las AUC. En un comunicado fechado el 8 de octubre de 2003, trece jefes paramilitares, liderados por Castaño y Mancuso, defendieron la ley de amnistía y pidieron garantías de seguridad para su reinserción a la sociedad. Según los paramilitares, el proceso de paz con el gobierno quedaría en entredicho si se hacían “nuevas solicitudes de extradición” y se emitían órdenes de arresto. *El Tiempo*, 8 de octubre de 2003; AUC, *Nota editorial*, *op. cit.*

⁸⁸ Según fuentes de la ONU, se consideró posible realizar una reunión entre representantes de dicha organización y de las FARC en Brasil en la segunda mitad de octubre del 2003, pero se ha postergado. Entrevista del ICG, Bogotá, 16 de septiembre de 2003.

⁸⁹ *El Tiempo*, 22 de septiembre de 2003.

⁹⁰ Véanse las declaraciones del comandante militar del ELN, Antonio García, en *El Tiempo*, 30 de julio de 2003, pp. 1/3. También resulta diciente que Felipe Torres, uno de los dos comandantes del ELN que fueron capturados y encarcelados a mediados de los años noventa y desde entonces han actuado como voceros e intermediarios del ELN en varias iniciativas de paz con el gobierno y la sociedad civil, rechazó la oferta de Uribe de convertirse en un “pacificador” después de haber salido de la cárcel. Uribe condicionó su oferta a Torres, quien fue liberado de la prisión de Itagiú a comienzos de octubre del 2003 por buena conducta después de cumplir una condena de nueve años, a la renuncia a la lucha armada.

⁹¹ Véase “Necesitamos un gran apoyo de la comunidad internacional”, en www.presidencia.gov.co; discurso del presidente Uribe ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, *op. cit.*

⁹² El 17 de septiembre de 2003, la ministra de Relaciones Exteriores Carolina Barco y el subsecretario de Estado de los Estados Unidos Stephen Rademaker firmaron el “Acuerdo sobre la entrega de personas de los Estados Unidos de América a la Corte Penal Internacional”. Este acuerdo puso fin a una disputa de un año de duración en torno a la insistencia de los Estados Unidos de que el gobierno de Uribe concediera a los norteamericanos arrestados en Colombia por violaciones contra los derechos humanos inmunidad para no ser llevados a juicio ante la CPI, so pena de que no se le entregara al país la ayuda militar. El acuerdo estipula que Colombia debe pedir la aprobación de los Estados Unidos antes de remitir un caso en el que esté implicado un ciudadano estadounidense a la CPI; aprobación muy improbable a la luz de la oposición del gobierno de Bush a la Corte Internacional. Un par de semanas después de que se suscribió el acuerdo, el gobierno de los Estados Unidos acordó US\$ 5 millones en ayuda militar para Colombia. Véase declaración del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 17 de septiembre de 2003.

⁹³ Los demócratas McGovern y Skelton presentaron una enmienda a la Cámara de Representantes que proponía recortar la ayuda militar para Colombia en US\$75 millones. Fue derrotada por un margen estrecho. Los fondos de ACI se pueden utilizar para operaciones antinarcóticos y antiterroristas. Colombia sigue siendo el tercer receptor de ayuda militar de Estados Unidos en el mundo, después de Israel y Egipto. Véase www.ciponline.org.

también comenzaron a entrenar un comando élite de 200 hombres que entró en funciones en septiembre, y cuya misión es interrumpir el mando y el control y capturar o matar a los jefes de los grupos armados al margen de la ley⁹⁴. En los últimos meses, varios funcionarios de alto nivel han visitado el país: el secretario de Estado Colin Powell, en diciembre del 2002, el director de la Oficina Nacional de Política de Control de Drogas John Walters en julio del 2003, y el general Richard Myers, jefe del Estado Mayor Conjunto, el ministro de Defensa Donald Rumsfeld y el coordinador de actividades antiterroristas del Departamento de Estado, J. Cofer Black, en agosto.

Además, el gobierno de Uribe ha suscrito acuerdos de cooperación en materia militar y de policía con España y con el Reino Unido. España donó aviones militares de segunda mano y acordó proveer inteligencia militar generada por satélite para oficiales. Por su parte, fuerzas especiales del Reino Unido están entrenando a miembros de la armada colombiana y prestando apoyo a los programas de desactivación de minas, y varios oficiales colombianos han sido invitados a asistir a la Royal College of Defence Studies⁹⁵.

Sin embargo, las relaciones con la Unión Europea (UE) y otros estados miembros, como Alemania y Francia, no se han repuesto del todo desde la suspensión del proceso de paz con las FARC durante el gobierno de Pastrana, proceso en el cual participaron varios Estados Europeos en calidad de “amigos”. La cercanía de Colombia con Estados Unidos y la concentración del gobierno de Uribe en la seguridad y en la lucha contra el terrorismo contrastan con el enfoque europeo, que concede mayor prioridad al desarrollo social, la defensa de los derechos humanos y las negociaciones políticas⁹⁶. Después de la reunión de una mesa de donantes en Londres, el 10 de julio de 2003, la

Unión Europea, Estados Unidos, Canadá, Japón Suiza, Noruega y varios Estados Latinoamericanos e instituciones financieras internacionales respaldaron al gobierno colombiano en su “esfuerzo por afrontar las amenazas contra la democracia planteadas por el terrorismo, las drogas ilícitas, las violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario y la seria crisis humanitaria”⁹⁷. Sin embargo, también pusieron énfasis en que Colombia debe hacer un mayor esfuerzo por abordar la crisis humanitaria y urgieron al gobierno una pronta acción contra la impunidad y la confabulación con grupos paramilitares.

También ha habido compromisos diplomáticos por parte de Perú y Panamá, países que firmaron acuerdos de cooperación policial con Colombia. Después del atentado contra el club social El Nogal, el presidente Uribe instó a los países vecinos a declarar formalmente a las FARC como una organización terrorista, y prestarle a Colombia considerable apoyo de inteligencia en la lucha contra la droga y la insurgencia. Aunque una cumbre presidencial centroamericana, el Consejo Permanente de la OEA y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas formularon resoluciones alentadoras, sólo Panamá cumplió formalmente la petición del presidente⁹⁸. Sin embargo, a la luz de la reunión planeada entre las FARC y representantes de la ONU en Brasil, la renuencia del gobierno de Lula de declarar a dicho grupo como una organización terrorista podría terminar siendo ventajosa si tanto los insurgentes como el gobierno tienen esta vez intenciones serias de entablar negociaciones⁹⁹.

Colombia está preparando una propuesta para la cumbre de seguridad hemisférica, organizada por la OEA. Quiere establecer un marco concreto para la acción hemisférica contra el terrorismo y el narcotráfico, que comprenda la creación de una base de datos regional, la adopción de una legislación antiterrorista en todos los Estados Miembros y una intensificación en las operaciones fronterizas conjuntas con sus países vecinos¹⁰⁰. Hasta cierto

⁹⁴ Entrevistas del ICG con oficiales militares de Estados Unidos y Colombia, Washington, D.C., 20 de octubre de 2003. Convinieron en que sería un fracaso militar y político si al cabo de varios meses se hicieran operativos únicamente contra la comandancia de las FARC y el ELN, y no contra jefes paramilitares recalcitrantes.

⁹⁵ Agencia de noticias EFE, 1 de septiembre de 2003.

⁹⁶ Esta posición fue reiterada por Claudia Roth, comisionada del gobierno de Alemania Federal para la política de derechos humanos y ayuda humanitaria, durante su visita a Colombia a comienzos de octubre de 2003. Su visita también reflejó la conscientización por parte del gobierno alemán de que se requiere una participación europea más concreta para ayudarle a Colombia a solucionar su conflicto.

⁹⁷ Declaración de Londres, 10 de julio de 2003.

⁹⁸ Véase ICG, Informe sobre América Latina N° 3, *Colombia y sus vecinos: Los tentáculos de la inestabilidad*, 8 de abril de 2003.

⁹⁹ Declaraciones del comisionado de paz Luis Carlos Restrepo ante la comisión primera del Senado colombiano, Bogotá, 23 de septiembre de 2003.

¹⁰⁰ *El Tiempo*, 14 de agosto de 2003; véase el informe del ICG, *Colombia y sus vecinos*, op. cit.

punto, Brasil, Perú y Ecuador han hecho avances en la cooperación militar con Colombia, entre los cuales se cuenta compartir información. Todavía falta que realicen operaciones conjuntas, aunque ha habido intercambio de oficiales entre unidades fronterizas peruanas y colombianas, y Brasil ha fortalecido su presencia militar a lo largo de su frontera amazónica con Colombia¹⁰¹. Por otra parte, las relaciones militares y políticas con Venezuela siguen siendo tensas. Según el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, no existen planes de proponer enmiendas al Tratado de Rio para crear una fuerza de intervención multinacional que pudiera utilizarse en un Estado Miembro, como sugirió el presidente Uribe en septiembre del 2002.

IV. SEGURIDAD VS. DERECHOS FUNDAMENTALES Y GOBIERNO DEMOCRÁTICO

Si bien el gobierno de Uribe ha reiterado una y otra vez su compromiso con la defensa de los derechos humanos¹⁰², persisten serios problemas. Un amplio espectro de instituciones estatales, organizaciones internacionales y grupos de derechos humanos nacionales y extranjeros ha manifestado su preocupación sobre el impacto negativo de la PSD en los derechos humanos y el Estado de derecho.

En noviembre del 2002, la Corte Constitucional declaró inconstitucionales algunos de los amplios poderes otorgados a los militares en las ZRC¹⁰³. En mayo y agosto del 2003, la Procuraduría divulgó dos informes altamente críticos sobre las ZRC en Arauca, Bolívar y Sucre¹⁰⁴. Algunas de las principales razones que adujo fue que las medidas que se habían puesto en marcha en esas zonas no habían producido los resultados esperados, como garantizar que los alcaldes elegidos y que estaban amenazados por los insurgentes pudieran gobernar sin trabas. Los informes subrayaron que en muchos casos los residentes de las ZRC eran arrestados sin evidencia suficiente de su presunta colaboración con grupos armados al margen de la ley, y que a algunos detenidos se les practicaban exámenes médicos no autorizados.¹⁰⁵ Algunos funcionarios de la Fiscalía

¹⁰² Por ejemplo, el gobierno se comprometió a poner en práctica las recomendaciones formuladas por la OACDH anteriormente ese mismo año. En julio del 2003, la ministra de Defensa, Marta Lucía Ramírez, dio órdenes explícitas a los comandantes de las fuerzas armadas y la policía de respetar rigurosamente la política del Ministerio de promover la protección de los derechos humanos, en especial en lo referente a trabajadores, sindicalistas y defensores de los derechos humanos. Ministerio de Defensa Nacional, *Directiva 09*, Bogotá, 8 de julio de 2003; véase también Presidencia de la República y Ministerio de la Defensa Nacional, *Política de Defensa*, *op. cit.*

¹⁰³ Corte Constitucional, *Sentencia C-1024/02*, Bogotá, 26 de noviembre de 2002. En abril del 2003, la Corte declaró la terminación temprana del estado de conmoción interior porque en su segunda y última prolongación en enero (durante 90 días), el Congreso no cumplió con varios requisitos constitucionales.

¹⁰⁴ Procuraduría General de la Nación, *La zona de rehabilitación y consolidación de Arauca: informe especial*, Bogotá, 19 de mayo de 2003, y *La zona de rehabilitación y consolidación Sucre-Bolívar*, Bogotá, agosto de 2003.

¹⁰⁵ Según la Procuraduría, muchos arrestos no se sustentaron en la investigación policial sino que se hicieron con base en

¹⁰¹ Entrevista del ICG, Washington, D.C., 22 de octubre de 2003.

General trabajaban desde bases militares en las ZRC, lo cual daba al menos la apariencia de falta de independencia. Además, las políticas sociales y las medidas tendientes a la generación de empleo que se habían prometido nunca fueron implementadas. Una vez las fuerzas armadas expulsaron a los insurgentes, los paramilitares comenzaron a expandir su presencia en las ZRC, extorsionando a los residentes y realizando otros tipos de actividades delictivas¹⁰⁶.

El ICG confirmó la existencia de situaciones semejantes –aunque no en las ZRC– en los departamentos de Cauca, Huila, Nariño y Santander. En Popayán, el gobernador Floro Tunubalá y el arzobispo Iván Marín, entre otros, afirmaron que la política del gobierno estaba intensificando el conflicto armado, incrementando el número de desplazados internos y de violaciones a los derechos humanos y propiciando la expansión de los grupos paramilitares. Aunque la cifra de nuevos desplazados ha disminuido en Santander y Huila, esto parece estar relacionado, no con un mejoramiento de la situación de seguridad para la población rural, sino con la escalada en la violencia entre los militares y los grupos armados, lo cual hace que a la población afectada le resulte más difícil huir. En estos cuatro departamentos, los entrevistados, entre quienes figuran funcionarios públicos, pusieron énfasis en que uno de los más graves defectos de la PSD es la ausencia de programas de inversión social como complemento de la estrategia militar.

En los últimos dos años, los paramilitares del Bloque Central Bolívar han seguido expandiendo su influencia en la capital de Santander, Bucaramanga, y se afirma que han aumentado los asesinatos selectivos, en parte relacionados con “operaciones de limpieza social”¹⁰⁷. Según fuentes del ICG, eso mismo está ocurriendo en Neiva (Huila). En una visita a Tumaco (Nariño) en marzo del 2003, el ICG pudo comprobar la existencia de una presencia paramilitar visible, aunque no uniformada, en el

información suministrada por miembros desmovilizados de los grupos armados. El procurador del departamento de Sucre afirmó: “Las fuerzas armadas llevaron consigo a un desertor en sus operaciones. Vestía como soldado y tenía el rostro cubierto para que no lo identificaran. El desertor señaló a los supuestos insurgentes, quienes luego fueron arrestados por las fuerzas armadas”. Procuraduría General de la Nación, *La zona de rehabilitación Sucre-Bolívar*, op. cit.

¹⁰⁶ *Ibid.*; visita del ICG a Arauca.

¹⁰⁷ Entrevista del ICG, Bucaramanga, 9 de septiembre de 2003.

casco urbano¹⁰⁸. Se afirma persistentemente que los paramilitares asumieron el control de la Comuna 13, un barrio pobre de Medellín, después de que las fuerzas de seguridad del gobierno expulsaron a las milicias insurgentes en octubre del 2002¹⁰⁹. Parece existir una situación similar en la región del Tequendama en el departamento de Cundinamarca, a 82 kilómetros de Bogotá¹¹⁰. En Bucaramanga, un funcionario de la Gobernación le dijo al ICG que las fuerzas de seguridad del Estado todavía no tienen capacidad para controlar la totalidad del territorio, por lo cual no pueden impedir la expansión de los paramilitares en zonas donde el ejército ha lanzado operaciones contra los insurgentes¹¹¹.

Mientras la red de informantes ha creado una atmósfera de desconfianza entre la población, residentes y funcionarios públicos de Bucaramanga y Neiva le dijeron al ICG que la gente teme denunciar abusos cometidos por las fuerzas de seguridad estatales, sobre todo las detenciones masivas y arbitrarias pero también casos de tortura y renuencia a impedir incursiones paramilitares y masacres¹¹². La falta de control civil sobre el programa de informantes ha dado pie a serios cuestionamientos sobre su efectividad y sobre la posibilidad de infiltración por parte de combatientes paramilitares activos o retirados. También existe la preocupación de que los informantes hagan falsas acusaciones tendientes a dañar la reputación de sus enemigos personales o a vengarse de ellos.

Por otra parte, con los programas de informantes y de soldados campesinos, el gobierno está desdibujando la distinción entre combatientes y no combatientes y

¹⁰⁸ Entrevistas del ICG, Tumaco, 17-19 de marzo de 2003.

¹⁰⁹ Citando declaraciones de un comandante de las FARC recientemente desmovilizado, quien afirmó que no era cierto que los paramilitares habían asumido el control de la Comuna 13, el viceministro de Defensa Andrés Peñate le dijo al ICG que estas acusaciones eran infundadas. Sin embargo, persisten serias dudas, sobre todo si se tiene en cuenta el testimonio de los residentes de la Comuna 13. Entrevista del ICG, Bogotá, 28 de agosto de 2003; véase la crónica “En el vecindario de la Comuna 13”, en *Lecturas Dominicales de El Tiempo*, 31 de agosto de 2003, pp. 2-3. Un representante de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos le dijo al ICG en una entrevista realizada el 3 de octubre del 2003 que la comisión había confirmado el relato sobre el control paramilitar.

¹¹⁰ *Semana*, 12 de julio de 2003.

¹¹¹ Entrevista del ICG, Bucaramanga, 8 de septiembre de 2003.

¹¹² Entrevistas del ICG, Bucaramanga, Neiva y Bogotá, 8-12 de septiembre de 2003.

exponiendo a los civiles a niveles inaceptables de riesgo, sobre todo porque los soldados campesinos han sido declarados objetivos militares por los insurgentes. En los departamentos de Cauca y Cundinamarca, varios soldados campesinos, que carecían de entrenamiento y experiencia suficientes para defenderse contra los grupos armados irregulares, han sido heridos o asesinados¹¹³. En el sur del departamento de Bolívar, las FARC han amenazado y secuestrado a familiares de soldados campesinos y a presuntos colaboradores e informantes¹¹⁴. Las iniciativas regionales humanitarias y de pacificación emprendidas por la Iglesia católica, los alcaldes, los comisionados de paz y las organizaciones de la sociedad civil con miras a lograr la liberación de secuestrados o establecer zonas de cese al fuego, casi se han detenido por completo debido a la prioridad que se le ha asignado a las operaciones militares y a la intensificación del conflicto a lo largo del último año¹¹⁵.

Los proyectos de leyes antiterroristas del gobierno deben evaluarse a la luz de los resultados ambiguos de las ZRC y de las dificultades y los serios inconvenientes experimentados en la implementación de la PSD en muchas regiones de Colombia durante el último año. Los críticos de esta legislación propuesta, entre ellos la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, varias misiones diplomáticas y los grupos defensores de los derechos humanos¹¹⁶, argumentan que no tiene suficientemente en cuenta los derechos humanos y el derecho internacional humanitario¹¹⁷. Señalan que la concesión de poderes amplios a los militares podría convertir fácilmente a ciudadanos inocentes en víctimas y menoscabar seriamente el Estado de derecho, sobre todo en las actuales condiciones de prevalencia de un sistema de justicia crónicamente débil, altos niveles de impunidad y las dificultades afrontadas por las autoridades civiles para expandir su presencia en todo el país, con independencia de

los militares¹¹⁸. Más aún, el proyecto de ley sobre la reforma de la justicia probablemente exacerbaría esta situación, porque se restringiría el derecho de los ciudadanos de emprender acciones legales para proteger sus derechos fundamentales (derecho de tutela).

El proyecto de ley de “casi indulto” del gobierno también ha puesto a sonar las alarmas. El gobierno de Uribe ha aplicado estrictamente el “garrote” contra los grupos armados irregulares, pero es posible que ahora esté exagerando al ofrecer una “zanahoria” a los paramilitares¹¹⁹. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha puesto de relieve los serios riesgos que plantea el proyecto de ley y ha subrayado su incompatibilidad con los derechos humanos internacionalmente protegidos de las víctimas¹²⁰. Incluso algunos de los más firmes partidarios de Uribe, como el senador Rafael Pardo, han expresado su preocupación sobre el contenido y la oportunidad del proyecto de ley¹²¹. Aunque es claro que el gobierno quiere fomentar deserciones de los grupos paramilitares y explotar sus divisiones internas para sacarlos del conflicto, el proyecto de ley contrasta fuertemente con otras leyes propuestas, que buscan castigar más severamente todos los actos de terrorismo.

Con este proyecto de ley, el gobierno está enviando el mensaje equivocado en el momento equivocado a los paramilitares. No incluye una fecha límite para que un combatiente clasifique para obtener sus beneficios, e incluso podría potencialmente permitir que incluso quienes han ordenado crímenes de lesa humanidad evadan la cárcel. Además, pone en riesgo la reputación nacional e internacional del gobierno de

¹¹³ Entrevistas del ICG, Popayán, 26-29 de julio de 2003.

¹¹⁴ Entrevistas del ICG, Bucaramanga y Bogotá, 9 de agosto y 12 de septiembre de 2003.

¹¹⁵ Entrevistas del ICG, Bucaramanga y Neiva, 8-11 de septiembre de 2003.

¹¹⁶ *Observaciones de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre el proyecto de acto legislativo N°223 de 2003-Cámara, “por medio del cual se modifican los artículos 15, 24, 28 y 250 de la Constitución Política de Colombia para enfrentar el terrorismo”*, Bogotá, 12 de mayo de 2003.

¹¹⁷ *Ibid.*, pp. 1-2.

¹¹⁸ Un proyecto de ley comparable, la Ley de Seguridad y Defensa Nacionales presentada por el gobierno de Pastrana en 1999, fue rechazado por el Congreso a comienzos del 2002. Esta ley habría otorgado poderes extraordinarios a los militares, con la creación de teatros de operación especiales en donde quedarían suspendidos los derechos y las libertades. *Proyecto de Ley N° 81 de 1999 Senado* (Bogotá, s.d.).

¹¹⁹ El Ejecutivo no habla de garrote y zanahoria sino que emplea más bien la metáfora de “mano firme y corazón grande”.

¹²⁰ OACDH, oficina en Colombia, *Observaciones al Proyecto de Ley Estatutaria que trata sobre la reincorporación de miembros de grupos armados*, Bogotá, 28 de agosto y 23 de septiembre de 2003.

¹²¹ *Semana*, 1-8 de agosto de 2003, pp. 38-41; intervención del senador Pardo en la audiencia de la comisión primera del Senado, Bogotá, 30 de septiembre de 2003.

Colombia. El comisionado de paz Restrepo insiste en que el proyecto de ley no fue discutido con las AUC, sino que es más bien una iniciativa independiente del gobierno para proveer el marco judicial requerido para la reinserción de un gran número de combatientes irregulares que no clasifican como “actores políticos”. Sin embargo, muchos sospechan que sí ha tenido en cuenta las peticiones de los paramilitares en la mesa de negociaciones, no sólo en lo que respecta a amnistía sino también para seguir en posesión de grandes porciones de bienes ilícitamente adquiridos, en especial tierra y dinero proveniente del narcotráfico¹²².

V. CONCLUSIÓN

Es demasiado pronto para sacar conclusiones definitivas sobre la política de seguridad del gobierno de Uribe. Sin embargo, es posible e importante llamar la atención hacia áreas que exigen modificaciones urgentes. Pese a algunos éxitos innegables, existe un peligro real de que, si el gobierno prosigue en el curso actual, enfrente una decepción generalizada tanto nacional como internacional, una reducción en su legitimidad e incluso una reacción violenta a mediados de su período de cuatro años (es decir, hacia agosto del 2004). Los resultados del referendo y las elecciones de gobernadores y alcaldes en octubre del 2003 sirven para recordarle al gobierno de Uribe que su capital político no es ilimitado y que tendrá que ser más flexible en la formulación de su política.

Sin duda, la construcción de seguridad es el reto principal que enfrentan las autoridades colombianas en la actualidad. Es imperativo dismantelar y desmovilizar los grupos insurgentes y paramilitares, y dismantelar también el negocio del narcotráfico. Sin embargo, para ser sostenible, la seguridad no se puede limitar únicamente al emplazamiento de tropas adicionales, a una mayor presencia militar y policial, a legislación antiterrorista más estricta y a la intensificación de la fumigación aérea de cultivos ilícitos.

No basta con darles a los sectores acomodados de la sociedad urbana colombiana una sensación falsa de seguridad mediante ardidés publicitarios y la proclamación de unos pocos éxitos preliminares, mientras la población rural, y en especial los grupos indígenas, siguen soportando el grueso de la violencia. Tampoco ayuda, e incluso es peligroso, el hecho de que los generales y ministros declaren la victoria cuando la victoria ni siquiera está a la vista. Las negociaciones de paz con los paramilitares son importantes, pero no se deben basar en la premisa de concesiones inaceptables por parte del gobierno, como las que incluye el proyecto de ley de “cuasi perdón”, o alternatividad penal, a fin de sacar a un grupo armado del conflicto. Si el gobierno sigue por este camino, es prácticamente seguro que los insurgentes exigirán el mismo tratamiento en cualquier negociación de paz futura.

Por consiguiente, el gobierno de Uribe debe considerar seriamente la modificación de su política de seguridad en las siguientes cuatro áreas.

¹²² Declaraciones del comisionado de paz Restrepo ante la comisión primera del Senado, Bogotá, 23 de septiembre de 2003, *El Tiempo*, 31 de agosto de 2003, pp. 1/17. Su argumentación podría quedar debilitada por el lenguaje utilizado en el Acuerdo de Ralito, que compromete al gobierno a buscar los “mecanismos necesarios” para reinsertar a los paramilitares a la vida civil; Acuerdo de Santa Fe de Ralito, 15 de julio de 2003.

Formular e implementar una política de seguridad integral y comprehensiva. Además de la seguridad militar, entendida como el control del territorio nacional por las fuerzas militares y policiales del Estado, el gobierno debe asignar mucha mayor importancia a otros aspectos de seguridad expresados en el concepto de las Naciones Unidas sobre seguridad humana¹²³. Estos incluyen el fortalecimiento del sistema judicial y del Estado de derecho; la prestación de ayuda humanitaria eficiente a las víctimas civiles del conflicto; el diseño y la implementación de una estrategia de desarrollo rural y de distribución de tierras altamente visible; la creación de empleos y la puesta en marcha de medidas tendientes a generar ingresos; y garantías para la celebración de elecciones libres y justas y para el ejercicio democrático de cargos públicos. Estos programas de seguridad no militares deben cubrir todas las provincias y todos los sectores de la sociedad, pero se les debe aplicar incrementalmente, en la medida en que lo permitan las situaciones de seguridad específicas en los departamentos y en las zonas urbanas/rurales.

El gobierno debe modificar todas las medidas de seguridad, como la red de informantes y el programa de soldados campesinos, que ponen en situación de mayor riesgo a no combatientes o a reclutas sin suficiente entrenamiento y equipos. Es indispensable darles a los soldados campesinos mayor entrenamiento militar antes de enviarlos de vuelta a sus pueblos de origen, en donde se les debe acantonar en bases militares bajo el mando de oficiales con experiencia. Si el programa ha de continuar, se deben establecer en toda Colombia planes de cooperación entre la policía local y los contingentes de soldados campesinos.

Los grupos paramilitares que se han negado a participar en un cese al fuego, así como los que han declarado el cese al fuego pero no han dejado de asesinar y secuestrar civiles ni se han desvinculado del narcotráfico, deben ser combatidos por lo menos con la misma determinación con la que se combate a los insurgentes. Las negociaciones de paz con los paramilitares no se deben basar en la premisa de que se requiere el perdón para que funcionen. El Congreso no debe aprobar el proyecto de ley presentado por el Ejecutivo sin hacerle modificaciones sustanciales. La desmovilización de los paramilitares, que abriría una ventana de

oportunidad para lograr la paz, tiene que basarse en los principios de justicia, reparación y verdad. Los miembros de grupos paramilitares que sean hallados culpables de crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad deben ser castigados de conformidad con las leyes nacionales e internacionales, incluidas por lo menos algunas condenas a prisión. Los delitos menos serios podrían castigarse mediante sanciones alternativas, siempre y cuando se pueda garantizar la proporcionalidad entre los delitos y las sentencias.

El gobierno debe hacer todo lo que esté en sus manos para detener la violencia paramilitar contra la población civil de inmediato. Por consiguiente, es fundamental que el proyecto de ley incluya una fecha límite para que los miembros de grupos armados irregulares participen plenamente en el cese al fuego. Los bienes ilícitos se deben confiscar y se deben asignar a un fondo de reparaciones para víctimas de los grupos armados al margen de la ley. Cualquier negociación futura con los insurgentes debe basarse en las mismas premisas. El propósito subyacente de la doctrina de seguridad se debe replantear, de modo que quede claro que existe voluntad para reanudar las conversaciones con los insurgentes si demuestran su seriedad mediante la declaración de un cese al fuego, la suspensión de los secuestros y las violaciones del derecho internacional humanitario, y el cese de actividades de narcotráfico.

Mejorar la efectividad militar y el profesionalismo de las fuerzas armadas. El gobierno debe redoblar sus esfuerzos para incrementar la efectividad de las operaciones militares, cuyo objetivo no debe ser tan sólo obtener resultados rápidos y espectaculares sino avanzar en el control territorial. Esto incluye darles a los soldados y los oficiales de la policía un mejor entrenamiento, que incluya los temas de derechos humanos y el derecho internacional humanitario, mejor planeación y ejecución de operaciones militares y mejor coordinación de inteligencia militar y asuntos de seguridad entre las instituciones estatales civiles y militares. También significa ampliar la cooperación fronteriza con los países vecinos. Es preciso implementar el control y la supervisión civil del programa de informantes, al tiempo que se debe asignar prioridad al entrenamiento de soldados profesionales. Las cortes militares y/o civiles deben investigar y si es el caso llevar a juicio toda sospecha de vínculos entre militares y paramilitares, así como de abusos contra los derechos humanos por parte de miembros de las fuerzas de seguridad. El monitoreo independiente de estas medidas –quizás con

¹²³ Véase nota de pie de página No. 8, arriba.

participación internacional— les daría una credibilidad considerable. Así mismo, también debe atacarse con mayor decisión la corrupción en las fuerzas de seguridad.

Salvaguardar los derechos fundamentales y promover el gobierno democrático. La seguridad no se debe dar a expensas del respeto por los derechos fundamentales de todos los ciudadanos y del Estado de derecho. Las detenciones, los allanamientos de moradas y la intercepción de comunicaciones arbitrarios —que no se basan en investigaciones profesionales de la policía con supervisión de la Corte sino en “evidencias” suministradas por informantes— tienen que terminar. Las fuerzas de seguridad no deben ejercer presión sobre los habitantes de regiones enteras, como las antiguas ZRC, en razón de sospechas de que puedan ser colaboradores de la guerrilla. Más bien, el gobierno debe reforzar sus esfuerzos para garantizar el proceso político democrático y el Estado de derecho en todo el país mediante, entre otras cosas, una protección más efectiva de los alcaldes, los gobernadores, los candidatos, los jueces y los defensores de los derechos humanos. La jurisdicción de la Corte Constitucional y el derecho de los ciudadanos a emprender acciones legales si no se respetan sus derechos fundamentales (acción de tutela) no deben ser restringidos. Así mismo, se deben respetar plenamente y aplicar los derechos humanos internacionales y el derecho humanitario.

Ampliar la cooperación internacional en materia de seguridad. El incremento en la presión militar sobre los grupos armados al margen de la ley ha redundado en una amenaza creciente de que los cultivos ilícitos migren de Colombia a los países vecinos. Al reconocer esta dimensión regional del conflicto, el gobierno debe buscar ampliar la cooperación en materia de seguridad con otros estados latinoamericanos, pero no en detrimento del número creciente de refugiados colombianos en los países vecinos. A éstos se les debe dar la ayuda legal y humanitaria necesaria. A este respecto, el gobierno debe cooperar estrechamente con el ACNUR. Debe abordar a los estados miembros de la Unión Europea con un plan claro para obtener ayuda en las áreas de reforma judicial y de la policía y de seguridad ciudadana, incluidas la defensa de los derechos humanos y la inversión social. Sin embargo, esta ayuda sólo podrá esperarse razonablemente si el gobierno de Uribe demuestra que está dispuesto y tiene la capacidad para equilibrar la seguridad y la protección de los derechos fundamentales de una manera mucho más efectiva que la ejercida hasta ahora, y a complementar la extensión de medidas de seguridad “duras” en las áreas rurales previamente abandonadas con medidas de seguridad “blandas” que ofrezcan servicios sociales y beneficios económicos.

Bogotá/Bruselas 13 de noviembre de 2003

ANEXO A

MAPA DE COLOMBIA



Courtesy of The General Libraries, The University of Texas at Austin