



UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA  
Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales  
MAESTRÍA EN ESTUDIOS INTERNACIONALES  
Especialización en Seguridad Internacional

SECURITIZACIÓN EN COLOMBIA: IMPLICANCIAS DEL PROGRAMA  
DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA SOBRE ASPECTOS DE SEGURIDAD  
HUMANA E IMPACTO REGIONAL

Por Natalia Delgado Castillo

Tutor: Jorge Battaglino

Firma del tutor

Octubre, 2010

Este trabajo se realizó con el apoyo de la Fundación Ford.



FORDFOUNDATION

## **Abstract**

Colombia representa uno de los casos en el continente que mejor expresa la estrategia de macrosecuritización puesta en marcha post- 11 de septiembre. Especialmente, a partir de 2002, cuando su panorama nacional dio un profundo viraje político con la elección de Álvaro Uribe como presidente de este país y en concreto, con la política de Seguridad Democrática con la que se pretendió retomar el control territorial y hacer frente a los grupos al margen de la ley, especialmente guerrillas. Sin embargo esta búsqueda de la retoma del monopolio de las armas por parte del Estado y del control territorial que se ha dado a través del Programa de Seguridad Democrática en este país y que ha tenido resultados importantes en determinantes áreas y ha beneficiado a ciertos sectores, se ha erigido en detrimento de la seguridad de otros sectores sociales, en especial desplazados, víctimas de falsos positivos, líderes sindicales y de minorías, y familiares de víctimas de grupos paraestatales que no han sido correctamente reparados. A través de este trabajo me interesa explorar a) cómo se desarrolló este proceso de macrosecuritización en Colombia, b) su impacto social y c) su impacto sobre la seguridad regional, en especial con países vecinos como Venezuela y Ecuador. De esta manera, es propósito de esa investigación, recoger los principales referentes teóricos de la securitización, evaluar su incidencia sobre preceptos de la ‘Seguridad Humana’, y analizar de qué manera el caso colombiano durante los dos últimos periodos presidenciales se circunscribe como un modelo paradigmático dentro de la lógica macrosecuritizadora comandada desde Estados Unidos después del 11 de septiembre de 2001.

## **Palabras clave:**

Securitización- macrosecuritización- amenaza existencial- seguridad humana- Escuela de Copenhague-desplazamiento forzado- falsos positivos- ejecuciones extrajudiciales- Programa de Seguridad Democrática- manifiesto democrático- impacto regional- derrame del conflicto.

## TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	5
1. CONTEXTO Y DESARROLLO DEL PROCESO DE SECURITIZACIÓN EN COLOMBIA.....	8
1.1. REFERENTES TEÓRICOS DE LA SECURITIZACIÓN.....	8
1.1.1. La construcción de la amenaza existencial.....	9
1.2. EL DISCURSO SECURITIZADOR EN LA ERA DE URIBE VÉLEZ.....	12
1.3. DEFINIENDO LA SEGURIDAD DEMOCRÁTICA.....	17
2. UN BREVE BALANCE DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA.....	20
2.1. SECUESTRO.....	21
2.2. HOMICIDIO COMÚN Y COLECTIVO (MASACRES).....	23
2.3. DESMOVILIZACIÓN DE GRUPOS AL MARGEN DE LA LEY.....	25
2.3.1. Desmovilización paramilitar.....	25
2.3.2. Desmovilización guerrillera y lucha contrainsurgente.....	28
3. SEGURIDAD HUMANA Y SECURITIZACIÓN.....	32
3.1. DESPLAZAMIENTO FORZADO.....	37
3.1.1. Realidad del desplazamiento forzado en Colombia.....	37
3.1.2. El desplazamiento en el contexto del “Estado de Cosas Inconstitucional”.....	39
3.1.3. El desplazamiento en cifras.....	42
3.1.4. Amenazas y desplazamiento.....	45
3.1.5. Atención al desplazado.....	48
3.1.6. Reparación y restitución de tierras.....	50
3.1.7. Impunidad.....	55
3.1.8. Predomina el enfoque militar sobre el humanitario.....	57
3.1.9. La reparación integral que se adeuda.....	59
3.2. FALSOS POSITIVOS.....	61
3.2.1. La realidad de los ‘falsos positivos’ en Colombia.....	61
3.2.2. Patrones de ejecución vs. ‘manzanas podridas’.....	64
3.2.3. El Contexto generado por la Seguridad Democrática.....	67
3.2.4. Incentivos gubernamentales.....	70
3.2.5. La respuesta oficial.....	72
3.2.6. Estado judicial de las denuncias, impunidad y persecución a familiares de las víctimas <sup>77</sup> .....	
3.2.7. Comentarios finales.....	85
4. IMPACTO REGIONAL DE LA SEGURIDAD DEMOCRÁTICA.....	88

4.1. POLÍTICA EXTERIOR COLOMBIANA EN TIEMPOS DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA .....	88
4.1.1. Mirando al norte .....	89
4.2. REGIONALIZACIÓN Y SECURITIZACIÓN DEL CONFLICTO .....	90
4.3. ECUADOR Y VENEZUELA: LA TRANSFERENCIA DEL CONFLICTO.....	92
4.3.1. Venezuela y el caso ‘Granda’ .....	96
4.3.2. Ecuador y el bombardeo al campamento de ‘Raúl Reyes’ .....	98
4.4. AGENDAS BINACIONALES Y RESTABLECIMIENTO DE RELACIONES .....	101
4.5. COMENTARIOS FINALES .....	103
CONCLUSIONES .....	107
BIBLIOGRAFÍA .....	110
ANEXOS .....	114

## INTRODUCCIÓN

La pregunta de investigación en torno a la cual gira este trabajo se refiere a ¿Cuáles son los efectos de una política de seguridad que se formula y se enfoca principalmente en los métodos y objetivos militares, sobre aspectos y dimensiones de la seguridad, especialmente desde la perspectiva de la seguridad humana?

De acuerdo con esto, la hipótesis central que busca dar respuesta a dicha pregunta de investigación y que toma el caso colombiano como referencia, se plantea desde la perspectiva en la cual la búsqueda de la retoma del monopolio de las armas por parte del Estado y del control territorial se desarrolló mediante un proceso de securitización enfocado en la eliminación de una ‘amenaza existencial’ construida de tal manera que ‘exigió’ la utilización de canales y medidas no tradicionales y fue ‘legitimada’ por buena parte de la población que compartía el sentido de ‘amenaza existencial’ construida desde la Seguridad Democrática. De esta manera, se obtuvieron beneficios para ciertos sectores de esta población en cuanto a la percepción de reducción o abatimiento de la ‘amenaza existencial’, pero a su vez, también se afectaron aspectos de la seguridad humana de otros sectores sociales que se reflejan en el caso colombiano, en el aumento del desplazamiento interno y la aparición de fenómenos como el de los ‘falsos positivos’.

Para este trabajo se consultó una bibliografía en donde sobresalen los artículos académicos especialmente para las dos primeras partes del trabajo de investigación donde se abordan los referentes teóricos de la securitización y análisis puntuales relacionados con el caso colombiano. Sin embargo, como el tema de investigación tiene en cuenta especialmente estadísticas, acontecimientos y personajes de la historia reciente de Colombia y la región, buena parte de la base documental de este trabajo está apoyada en artículos on-line de especialistas políticos e internacionalistas, entrevistas aparecidas en medios de comunicación, informes anuales oficiales y de organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales, centros de investigación política e internacional e incluso, documentos recientemente desclasificados.

De esta manera, el trabajo que se presenta a continuación se encuentra dividido en cuatro bloques principales. En el primero, quedan consignados los principales referentes teóricos de la securitización, sus componentes, la construcción de las amenazas, y cómo todas estas características se adecúan al caso colombiano a través de la Política de Seguridad Nacional promulgada desde el gobierno de Uribe Vélez.

En la segunda parte de este trabajo de investigación, se explica en qué consistió la Política de Seguridad Democrática, se hace un breve balance sobre el Programa de Seguridad Democrática, en el que se evalúan los principales aciertos y desaciertos de esta política de seguridad, y se analiza si ha logrado o no alcanzar sus principales objetivos en las áreas que han sido su núcleo, especialmente la lucha contra la subversión (la amenaza existencial). En este capítulo se verá por ejemplo, como si bien durante los últimos años del mandato de Uribe Vélez se percibieron algunas mejorías en temas como la reducción de secuestros, ‘pescas milagrosas’ o secuestros colectivos y tomas a bases militares, persisten en el país varios fenómenos que desatienden el Derecho Internacional Humanitario (DIH) y que en sí mismos cuestionan la manera cómo se implementó tal política e incluso, han amenazado con poner en tela de juicio sus resultados en las áreas que se muestran a la opinión pública como “exitosas”.

Con este contexto planteado se da paso al tema de Seguridad Humana que se aborda en el tercer capítulo de esta investigación, el cual se desmarca de la agenda de seguridad tradicional y da pie a un análisis del Programa de Seguridad Democrática tomando como base dos fenómenos que han sido estimulados desde tal política de seguridad nacional: El primero es el desplazamiento forzado, cuyas cifras empeoraron considerablemente desde el ascenso del proyecto de la Seguridad en 2002 hasta 2010, que hoy registra más de 4,5 millones de víctimas de este delito. El segundo fenómeno se profundiza especialmente desde la puesta en marcha de la política de Seguridad Democrática, se trata de los denominados “falsos positivos” o casos de detenciones y ejecuciones extrajudiciales. Estos surgen de las denuncias sobre civiles desaparecidos y posteriormente asesinados de manera extralegal por fuerzas militares, policiales y de inteligencia, quienes se presume, sistemáticamente, manipularon las escenas del crimen para hacer parecer a estas personas como guerrilleros o delincuentes dados de baja en combate para lograr ascensos y beneficios económicos a cambio. En este capítulo se intentará explicar cómo ambos fenómenos, tanto el del desplazamiento como el de los ‘falsos positivos’, son problemáticas que vienen a ahondarse (en el caso del desplazamiento) e incluso a incentivarse (en el caso de los ‘falsos positivos’) desde las políticas de Seguridad y Defensa del país durante los dos últimos periodos presidenciales de Álvaro Uribe Vélez.

Finalmente, en la cuarta y última parte del desarrollo de este trabajo se abordará el plano regional desde la perspectiva de la ausencia de una política exterior colombiana clara y bien comunicada sobre los intereses del Programa de Seguridad Democrática de Uribe. Esto generó no sólo el distanciamiento, sino también repetidos casos de fricción y rompimiento de relaciones diplomáticas entre Colombia y sus países vecinos (especialmente Venezuela y

Ecuador). Tales países han sido históricamente, dos de sus principales socios comerciales y el lugar de residencia de cientos de miles de colombianos legales y también refugiados a causa de la violencia en Colombia.

Casos como el ataque al campamento de ‘Raúl Reyes’ de las FARC en la frontera con Ecuador en marzo de 2008 y la captura de ‘Rodrigo Granda’ en 2004 en territorio venezolano, entre otros incidentes fronterizos protagonizados entre fuerzas militares venezolanas y paraestatales de Colombia, se exponen en este capítulo como consecuencia de un Programa de Seguridad que sobrepasó los canales institucionales y la soberanía de tales países, priorizando los resultados y creando un ambiente de inestabilidad en la región a través de operaciones como las mencionadas.

Dar continuidad a la Seguridad Democrática iniciada por Álvaro Uribe Vélez en 2002 fue el motivo por el cual fue elegido Juan Manuel Santos como presidente de la República de Colombia a mediados de 2010. Sin embargo, a pesar de la imagen positiva con la que cuenta esta política internamente y en el exterior, se sabe que la misma no puede seguir siendo aplicada bajo los mismos parámetros, no sólo porque, como se evidencia en esta investigación, tales mecanismos dieron lugar a múltiples agravios y violaciones de los derechos humanos y de las libertades individuales; también, porque los grupos objetivos de la Seguridad Democrática, es decir los grupos guerrilleros y las bandas criminales emergentes que aparecieron posteriormente a la desmovilización de las autodefensas, han sabido sostenerse mediante la adaptación de nuevas estrategias de guerra.

Finalmente, en este trabajo se avanza hacia la idea de que tal política de seguridad ahora en cabeza de un nuevo mandatario y equipo de gobierno, debiera adaptarse a estas nuevas formas de lucha, siempre en el marco del respeto a los DDHH y el cumplimiento del DIH, buscando la sana cooperación de la región en este emprendimiento, en especial con los países vecinos, con mecanismo diplomáticos adecuados y evitando al máximo el estilo ‘confrontacional’ que caracterizó a las relaciones de Colombia con sus países vecinos más cercanos.

# 1. CONTEXTO Y DESARROLLO DEL PROCESO DE SECURITIZACIÓN EN COLOMBIA

## 1.1. REFERENTES TEÓRICOS DE LA SECURITIZACIÓN

Para abordar el tema de securitización en Colombia es necesario indagar sobre su significado. En este contexto, los aportes de la Escuela de Copenhague resultan ser muy importantes para entender cómo se da un proceso de macrosecuritización en una sociedad y en especial, cómo es que se construye una amenaza dentro de la misma para que se inicie una causa con estas características.

En ese sentido, es necesario conocer qué es lo que dicen los autores exponentes de la Escuela de Copenhague sobre qué es seguridad y qué sentidos se le dan a la misma desde el pensamiento de la escuela de pensamiento en mención.

De acuerdo con Ole Weaver, *“The invocation of security has been the key to legitimizing the use of force, but more generally it has opened the way for the state to mobilize, or to take special powers, to handle existential threats. Traditionally, by saying ‘security’, a state representative declares an emergency condition, thus claiming a right to use whatever means are necessary to block a threatening development”*.<sup>1</sup>

Desde la misma perspectiva pero con otras palabras, Javier Sánchez que es a su vez citado por Gabriel Antonio Orozco Restrepo comenta que, “la seguridad resulta ser una calificación o etiqueta que los gobiernos asignan a determinadas cuestiones y que permite una acción prioritaria, para la que, por una parte, se movilizan recursos importantes y, por otra, se reducen las garantías en la decisión y gestión política”.<sup>2</sup>

Si bien los estudios de seguridad de la Escuela de Copenhague sirven especialmente como marco de análisis y referencia para los conflictos que se dan en el ámbito internacional, este también puede ser aplicado a conflictos internos en la medida que la protección y seguridad del Estado se contempla tanto para amenazas o agresiones externas, como también frente a movimientos internos que lo puedan poner en peligro, como también, alteren la pacificación de la sociedad (Sánchez, 1999).

---

<sup>1</sup>Buzan, Barry, Ole Weaver y Jaap De Wilde. *Security, A New Framework For Analysis*. Lynne Rienner Publishers: capítulo 2, p. 21.

<sup>2</sup>Orozco Restrepo, Gabriel Antonio. 2006. “El aporte de la Escuela de Copenhague a los estudios de Seridad”. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 20 (1), p. 144.

La ampliación de la agenda de Seguridad Internacional resulta ser un aporte importante de esta Escuela, en la medida que su enfoque sobre la Seguridad no se encuentra centrado solamente en lo militar sino también, en otros aspectos, entre ellos, el económico, medioambiental, societal, etc. En este contexto, la securitización que se hace desde un Estado puede hacerse sobre un solo tema o sector, o también, pueden darse casos de macrosecuritización, donde lo que pasa en un sector termina por extenderse a otros.

De esta manera un proceso de macrosecuritización como el que vive Colombia, donde los intereses en expandir la política de Seguridad Nacional se han llevado a otros campos fuera del exclusivamente militar, supone una ampliación de la agenda, en donde cada vez es más difícil contemplar los límites entre ciertas medidas y políticas.

¿A qué hace referencia la securitización? Buzan, Weaver y de Wilde en *Security, a new framework of analysis* establecen una definición que surge de la diferenciación del concepto que ellos trabajan de seguridad: “*Security is the move that takes politics beyond the established rules of the game and frames the issue either as a special kind of politics or as above politics. Securitization can thus be seen as more extreme version of politicization*”.

Así, como una instancia más alta de la misma política es que es tomada la securitización por los autores mencionados, y que se da mediante un proceso en el cual quiere dársele calidad o estatus de ‘security issue’ o asunto de seguridad a algún tema problemático que entraña una amenaza contra la supervivencia misma del estado o de algún ente en particular, desde los individuos, las empresas o incluso el medio ambiente (Orozco, 2006).

### **1.1.1. La construcción de la amenaza existencial**

Como ya se ha mencionado, la securitización está vinculada de manera directa con la aparición o desarrollo de una amenaza existencial y que por su puesto, sea presentada como tal, lo que requerirá de medidas de emergencia y acciones que justifiquen ir más allá de los procedimientos normales que se utilizan cuando un tema es politizado. En ese sentido, la desecuritización que se hace sobre alguno de los asuntos vendría cuando ya no se necesitan más las medidas extraordinarias y este vuelve a los canales regulares para ser tratado.

Sin embargo, uno de los problemas más grandes que trae el tema de securitización y desecuritización es saber cuándo existe una real amenaza existencial dentro de un sector, que por lo tanto, requiere una respuesta y una acciones, más allá de las habituales de la política, encaminadas a securitizarlo. Allí por supuesto, un rol sumamente importante lo juegan ciertos actores que logran centrar la atención sobre determinados temas y enfilan tanto recursos para

resolverlo, como, “movilizar a ciudadanos en torno a la voluntad de los grupos más poderosos”, comentó Orozco.

De acuerdo con Barry Buzan, el análisis de la ‘amenaza’ tiene tanto un componente material, que se refiere al análisis si algo posee o no algún tipo de amenaza y en qué nivel, y el análisis de la amenaza desde el punto de vista de la securitización. Esto es, la manera en la que ‘algo’ es construido exitosamente como una amenaza, y que además cuenta con la comprensión y entendimiento de una audiencia amplia o específicamente relevante.<sup>3</sup>

De acuerdo con Buzan, estos aspectos pueden desarrollarse en paralelo, pero también pueden ser asuntos independientes el uno del otro: “*States, like people, can be paranoid (constructing threats where none exist) or complacent (ignoring actual threats). But since it is the success (or not) of the securitization that determines whether action is taken, that side of threat analysis deserves scrutiny just as close as that given to the material side*”.<sup>4</sup>

De esta manera, la securitización se encuentra directamente vinculada con la aparición o desarrollo de una amenaza existencial y que por su puesto, sea presentada como tal, lo que requerirá de medidas de emergencia y acciones que justifiquen ir más allá de los procedimientos normales que se utilizan cuando un tema es politizado. En ese sentido, la desecuritización que se hace sobre alguno de los asuntos vendría cuando ya no se necesitan más las medidas extraordinarias y este vuelve a los canales regulares para ser tratado.

Sin embargo, uno de los problemas más grandes que trae la securitización y desecuritización es saber cuándo existe una real amenaza existencial dentro de un sector, que por lo tanto, requiere una respuesta y una acciones, más allá de las habituales de la política. Allí por supuesto, un rol sumamente importante lo juegan ciertos actores que logran centrar la atención sobre determinados temas y enfilar tanto recursos para resolverlo, como, “movilizar a ciudadanos en torno a la voluntad de los grupos más poderosos”, comentó Orozco.

De acuerdo a lo anterior, es entonces necesario establecer qué es lo que hace falta para que un tema sea securitizado. Como ya ha sido mencionado, en primer lugar debería haber evidencia de una amenaza existencial, esto sin embargo resulta ser un razonamiento bastante subjetivo. De acuerdo con Buzan, Weaver y de Wilde, “*the exact definition and criteria of*

---

<sup>3</sup> Buzan, Barry. “Will the ‘global war on terrorism’ be the new Cold War?” *International Affairs* 82: 6 2006, p. 2.

<sup>4</sup> Buzan, *ibid.*, p.2

*securitization is constituted by the intersubjective establishment of an existential threat with a saliency sufficient to have substantial political effects”.*<sup>5</sup>

En segundo lugar, las medidas que se tomen están por fuera de los canales regulares como también se mencionó, y que requiere de medidas de emergencia. Sin embargo, vale la pena aclarar aquí que la securitización de un asunto no siempre debe haber pasado por la politización del mismo: *“It is posible for other social entities to raise an issue to the level of general consideration or even to the status of sanctioned urgency among themselves”.*<sup>6</sup>

En tercer y último lugar, para que un tema sea securitizado tendría que ser legitimizado, esto es haber sido ‘comprado’ por la opinión pública, lo que a su vez requiere que el tema sea bien ‘vendido’ por los interesados en que un tema sea objeto de securitización. *“Security is thus a self-referential practice, because it is in this practice that the issue becomes a security issue not necessarily because a real existential threat exists but because the issue is presented as such a threat”.*<sup>7</sup>

El anterior punto introduce un tema muy importante dentro del marco de análisis que hace la escuela de Copenhague, que es el del discurso. De acuerdo con Weaver y quien es citado por Steve Smith, *“security is best understood as a discursive act, as a speech act”.* Esto significa que el sencillo hecho de denominar algún tema como un -asunto de seguridad- le confiere tal sentido de importancia y urgencia que termina por legitimarse el uso de medidas por fuera del proceso político para tratar con él”.<sup>8</sup>

Lograr que la audiencia acepte la ruptura de las reglas del juego político, que en circunstancias ‘normales’ deberían ser respetadas, es lo que marca sin duda, que un proceso de securitización se haya efectuado, “Mientras este objetivo no haya sido logrado (tan solo planteado) se estará en presencia de un movimiento de securitización y la violación a las normas será legítima a favor de despejar la amenaza”.<sup>9</sup> De esta manera y como cierre de esta primera parte, es necesario retomar lo que Arlene Tickner plantea en “Los estados y la securitización: dinámicas de seguridad andina”,<sup>10</sup> donde el concepto de securitización está basado en el uso político de términos como “inseguridad” y “amenaza” por parte de las élites

---

<sup>5</sup> Buzan, Weaver y De Wilde, *op.cit.* p. 25.

<sup>6</sup> Buzan, Weaver y De Wilde, *op.cit.* p. 24.

<sup>7</sup> Buzan, Weaver y De Wilde, *op.cit.* p. 24.

<sup>8</sup> Smith, Steve. *The concept of security before and after September 11.* Working Paper: 2002 p. 34.

<sup>9</sup> Marcano, Sisco. “Barry Buzan y la Teoría de los complejos de seguridad”, *Revista Venezolana de Ciencia Política*: vol.25.

<sup>10</sup> Tickner, Arlene. “Los estados y la securitización: dinámicas de seguridad andina”. Ponencia presentada al Primer Congreso de Ciencia Política Bogotá, Colombia Septiembre 30-October 4, 2008.

estatales y no estatales y sus efectos concretos. Tomando como referencia a Ole Weaver, Tickner sugiere que “el poder de la seguridad se halla en su uso en los discursos políticos”. De esta manera y como consecuencia, “estudiar la securitización exige reemplazar los estudios tradicionales basados en la identificación de amenazas objetivas a la seguridad con un análisis de por qué y cómo las élites políticas identifican ciertos problemas como amenazas a la seguridad”.<sup>11</sup>

En ese sentido, es posible hablar de un proceso de securitización exitoso cuando se llega a una idea compartida entre los diversos actores de la seguridad (entre ellos las élites y las audiencias) sobre lo que es y quién encarna una amenaza existencial. Para llegar a este punto, existen unas condiciones facilitadoras de la securitización, que se dan tanto desde el discurso, como desde las que produce el contexto y las relaciones mismas entre los actores. Como se verá en el siguiente apartado, en el caso colombiano la construcción del discurso alrededor de un objeto referente por parte de una élite tuvo mucho que ver en la consolidación de aquella idea compartida sobre la amenaza existencial; todo esto en el contexto mismo de violencia e inseguridad que azotaba al país desde años atrás en el marco de un conflicto interno protagonizado entre los actores estatales, subversivos y paraestatales, sumado al escenario internacional creado post 11 de septiembre de 2001, crearon las condiciones necesarias para que Colombia se convirtiera en el caso exponente de securitización más claro en el continente de la última década.

## **1.2. EL DISCURSO SECURITIZADOR EN LA ERA DE URIBE VÉLEZ**

En el capítulo anterior se daba cuenta de los referentes teóricos de la securitización, que es la base para fundamentar de qué manera Colombia, bajo el mandato de Álvaro Uribe Vélez se securitizó a través del Programa de Seguridad Democrática no sólo desde la perspectiva militar y de seguridad nacional, sino que logró permear e influir en otros campos a través de esta política. De esta manera, el caso colombiano logra reflejar lo que la teoría hasta el momento ha esbozado e ilustrado sobre qué es securitización: problemas y grupos internos como guerrillas y narcotráfico que fueron elevados al nivel de ‘amenaza’ y en algunos casos incluso, de ‘amenaza terrorista’ lo que logra darle más fuerza al discurso de Uribe Vélez en un contexto de guerra internacional contra el Terrorismo liderada por Estados Unidos desde el 2001. Este discurso fue bien ‘vendido’ a la opinión pública por las élites políticas y empresariales en Colombia, quienes con habilidad lograron transferir e imputar a esa ‘amenaza’ latente (subversión, terrorismo, drogas) la responsabilidad de los problemas sociales, políticos, económicos y medioambientales que el país padecía en ese entonces y que

---

<sup>11</sup> Wæver, Ole. “Securitization and Desecuritization”, en Ronnie D. Lipschutz, ed., *On Security*, New York: Columbia University Press. 1995. p. 49.

aún se mantienen, y no sólo los de orden público. El Programa de Seguridad Democrática propuesto en los inicios del primer gobierno de Álvaro Uribe Vélez constituyó el vehículo para implementar medidas y un proceso de securitización alrededor de ‘la amenaza existencial’ que según el discurso, constituía la guerrilla y el narcotráfico.

De esta manera el Programa de Seguridad Democrática, como parte de una política de Seguridad Nacional no se entendió en un principio desde la perspectiva de la protección del estado frente a posibles agresiones externas, sino de las tensiones internas (a pesar que durante los últimos años la idea de una posible agresión externa se acrecentó en la medida que la figura de Chávez al frente del gobierno de Venezuela empezó a problematizar con el mensaje de seguridad interna de Uribe y su alianza con los Estados Unidos). Por lo pronto interesa tratar aquí el proceso de construcción de la amenaza interna que abrió las puertas a dos mandatos consecutivos de Uribe Vélez y de su política de Seguridad Democrática.

En este proceso, de denominar qué constituye efectivamente una amenaza o no, tuvieron y aún hoy tienen en Colombia gran protagonismo las élites políticas y no políticas, sin embargo, no es algo que se haya construido de una día para otro. Sobre esto hablaría Ronnie Lipschutz, quien considera que las ideas de seguridad dentro de un Estado se producen de manera distinta y “son consecuencia de estructuras y procesos históricos, de la lucha por el poder y del conflicto social”.<sup>12</sup> En coincidencia con lo afirmado por Lipschutz, Arlene Tickner cita a Ole Weaver para explicar que, “los estudios sobre la seguridad deben analizar las formas en las que las élites políticas identifican temas específicos como problemas de seguridad”.<sup>13</sup>

En el caso colombiano, la identificación de las amenazas o problemas de seguridad estuvo marcada por el gobierno de Álvaro Uribe y a su vez, por las élites no políticas que lo apoyaron en su ascenso al poder en 2002 y en su reelección durante 2006. Estas son por ejemplo, ganaderos y terratenientes; grupos empresariales y económicos; agremiaciones sectoriales e incluso, miembros de congregaciones católicas y cristianas con gran poder de movilización social.

¿Por qué estas élites coincidieron con el gobierno de Uribe Vélez en que existía una amenaza existencial latente representada especialmente en la subversión (la guerrilla) y en menor medida en el narcotráfico y no en otros problemas o grupos? El punto en el que este

---

<sup>12</sup> Lipschutz, Ronnie D. “On Security”, en Ronnie D. Lipschutz, ed., *On Security*, New York: Columbia University Press. 1995, p.8.

<sup>13</sup> Tickner, *Op cit.*, p.4.

presidente, quien anteriormente había ocupado cargos en la Gobernación de Antioquia, una curul en el Senado y la dirección de la Aeronáutica Civil, asumió el poder en 2002 es crucial para entender porqué su discurso securitizador frente a la amenaza existencial de la guerrilla tomó la fuerza que tomó.

Por un lado, en el nivel nacional, el país bajo el gobierno de Andrés Pastrana había experimentado un largo Proceso de Negociaciones de Paz con el grupo insurgente de las FARC que terminó por fracasar en febrero de 2002. Sin embargo, este periodo permitió que este grupo se fortaleciera aumentando su presencia en el territorio colombiano, a la vez que otros grupos subversivos como la guerrilla del ELN y las AUC (Autodefensas Unidas de Colombia) hicieran lo mismo en diversas regiones donde la presencia del estado era escasa o incluso nula. Por otra parte, a raíz de los atentados del 11 de septiembre en Nueva York, el discurso antiterrorista promulgado desde la Casablanca coincidió perfectamente en tiempo y contenido con el discurso de Uribe Vélez sobre la amenaza terrorista que encarnaba las FARC.

Ante estos dos sucesos, el discurso de la Seguridad Democrática del entonces candidato a la presidencia Uribe Vélez, quien abogaba por una mayor presencia de las autoridades y de los organismos de seguridad en todo el territorio nacional, tomó mayor fuerza entre una parte importante del electorado, que al momento de las elecciones se inclinó por la salida bélica al conflicto, frente a una salida pacífica (recientemente fracasada durante el periodo anterior).

Para las élites, la “mano fuerte” contra la guerrilla y su presunta aniquilación tendría como consecuencia la disminución de sucesos que durante años les habían afectado de manera directa como secuestros y extorsiones, a la vez que se prometía el regreso de la inversión de capital internacional una vez el país estuviera libre de la “amenaza terrorista” que para las élites así lo constituye la guerrilla y en menor medida, los grupos paramilitares.

De esta manera las medidas de emergencia que tomaría el gobierno de Uribe Vélez tuvieron lugar una vez éste se posesionó a través del decreto 1837 del 11 de agosto de 2002, donde se declaró estado de conmoción interior. Las razones empleadas por el mandatario colombiano para tal fin se condensan en el siguiente apartado de su discurso pronunciado días después de que una serie de ataques con explosivos se produjeran el 7 de agosto, día de su posesión:

“La Nación entera está sometida a un régimen de terror en el que naufraga la autoridad democrática y hace cada vez más difícil y azarosa la actividad productiva, multiplicando el desempleo y la miseria de millones de

compatriotas (...) es ineludible tomar medidas inmediatas para prevenir actos de terrorismo semejantes o peores a los que para sorpresa del mundo entero se han presentado durante las últimas semanas en diferentes lugares del país, así como la amenaza a que está sometida nuestra democracia por los actos de coacción de que vienen siendo víctimas los mandatarios locales y nacionales y sus familias en todo el país”. (Álvaro Uribe Vélez, 2002)

De acuerdo con lo anterior, el carácter existencial de la amenaza, tal y como lo dibujó Uribe Vélez a través de su dos mandatos, le permitieron en ese entonces invocar una condición de emergencia, “y el derecho de utilizar cualquier estrategia necesaria, incluyendo el uso de la fuerza, para combatir la amenaza”<sup>14</sup>. Al hacerlo, sucede en Colombia lo que Tickner plantea y que Weaver ya habría formulado anteriormente: “el tema en referencia se aparta del proceso político público en donde puede estar sometido a dinámicas de discusión más democráticas. Así, lejos de ser considerada una estrategia valiosa o positiva, la securitización es indicativa de la incapacidad o la falta de voluntad de las elites para resolver ciertos problemas dentro de los canales políticos normales”.<sup>15</sup>

De esta manera, la reiteración discursiva de Uribe, su gobierno y las élites no políticas que lo apoyaron desde principios de su campaña presidencial, sobre la existencia de una amenaza existencial, lograron el convencimiento de la opinión pública de que la única manera de derrotarlas requeriría salirse de los canales tradicionales para dar paso a un programa como el de Seguridad Democrática con componentes mayormente bélico-militares. En este punto, se podría hablar entonces de la implantación de un proceso de securitización exitoso. Como fue destacado en la primera parte de este trabajo, Buzan, Weaver y de Wilde afirman que se puede considerar a un proceso de securitización como ‘exitoso’ si cumple con tres componentes o pasos: el primero (1) es la evidencia de amenaza existencial, la segunda (2) son las medidas de emergencia que se tomen al respecto (por fuera de los canales regulares) y en tercer lugar (3) está la aceptación por parte de la opinión pública de las medidas que se tomen, aún si estas van más allá de las reglas establecidas.

En el caso de Colombia, la evidencia de una amenaza existencial (1) producida por la guerra y la violencia, y que fue vendida entre las mayorías como consecuencia de la actuación de los grupos rebeldes (las guerrillas) es un tema que no puede atribuírsele exclusivamente al gobierno de Uribe. Los mismos grupos insurgentes (entre guerrilla y paramilitares) desde años atrás, habían venido recrudeciendo sus acciones militares, involucrando a la población civil en la disputa, mediante ataques a poblaciones, masacres, extorsiones, y habían tomado al

---

<sup>14</sup> Buzan, Wæver y De Wilde, *op.cit.* 1998, p.21.

<sup>15</sup> Tickner, Arlene. *Op.cit.*, p.5.

secuestro como su principal instrumento de negociación (y financiación en algunos casos). La evidencia de una amenaza existencial no era muy difícil de construir, especialmente después de los eventos del 11 de septiembre de 2001, cuando el discurso emprendido desde los Estados Unidos en su ‘guerra contra el terrorismo’ había abonado el terreno para que cualquier iniciativa en pro de la seguridad nacional desde cualquier esfera, fuera promovida y contara con el respaldo popular.

De acuerdo con esto, las medidas de emergencia (2) adoptadas por el gobierno de Uribe una vez fue electo Presidente de la República de Colombia no se hicieron esperar. Como se comentó anteriormente, mediante el decreto 1837 del 11 de agosto de 2002 se declaró estado de conmoción interior. Dicho estado de conmoción declarado por 90 días prorrogables, permitió, entre otras cosas, que se sancionara un impuesto al patrimonio para personas y empresas que declararan renta, lo que le permitiría recaudar cerca de 2 billones de dólares para ampliar el pie de fuerza, dotar de armamento y mejorar mecanismos de inteligencia. Aunque en ese momento dicho impuesto se anunció que sería por una sola vez, el en el 2007 se volvió a acudir a él para gravar a personas naturales y jurídicas con un patrimonio mayor a 500 millones de pesos colombianos (US \$250.000).

Las facultades que le dio este decreto el Ejecutivo para adoptar medidas extraordinarias por decreto y asumir funciones legislativas, permitió que el gobierno propusiera para los departamentos de Arauca, Bolívar y Sucre, dos zonas especiales de Rehabilitación y Consolidación, en donde se permitiría a las autoridades a realizar capturas de sospechosos sin órdenes judiciales, allanamientos, interceptación de comunicaciones y restringir movimientos de personas. Finalmente, estas zonas no pudieron entrar en funcionamiento debido a un fallo de la Corte Constitucional que rechazó su habilitación. Si bien las medidas tomadas bajo el estado de conmoción interior tuvieron en su momento fuertes críticas por parte de ONGs y defensores de los Derechos Humanos, la oposición y varios sectores de la sociedad que intuían que este tipo de acciones amenazaban con coartar las libertades individuales; sin embargo esto no fue impedimento para que la mayoría de las disposiciones mencionadas se llevaran a cabo y contaran con un importante apoyo popular (3).

Fue sin embargo hasta el 2003 cuando el gobierno de Álvaro Uribe a través de su entonces ministra de Defensa, Martha Lucía Ramírez, presentó el documento marco de la Política de Defensa y Seguridad Democrática, donde se diagnosticaban los tipos de amenaza que encarnaban las diferentes organizaciones armadas ilegales activas en Colombia donde las FARC, el ELN, las AUC y otros grupos menores habían capturado a más de 2.000 personas, entre civiles, militares, funcionarios y candidatos políticos, sumado a múltiples actos de

terrorismo, homicidio, extorsión, narcotráfico, tráfico de armas y finanzas ilícitas. El país que recibía en ese entonces Uribe Vélez registraba a 2002 una alta cifra de secuestros extorsivos (alrededor de 1.700) y centenares de retenciones con fines políticos, entre ellos el de la candidata presidencial Ingrid Betancourt y de la integrante de su campaña, Clara Rojas; una tasa de homicidio de 70 por cada 100.000 habitantes y cerca de 680 víctimas de homicidios colectivos, entre otros indicadores que permitieron que los planteamientos de la Seguridad Democrática calaran rápidamente entre una parte importante de la población, y que del discurso de campaña, se pasara a acciones concretas esbozadas en el manifiesto de la política de Seguridad de Uribe.

### **1.3. DEFINIENDO LA SEGURIDAD DEMOCRÁTICA**

Como se ha señalado, la Política de Seguridad Democrática se convertiría no sólo en el eje central de las campañas electorales de Uribe Vélez para 2002 y 2006, sino el motor de las acciones del Poder Ejecutivo que consistía básicamente en “recuperar el orden y la seguridad”. En otras palabras, se trataría de la retoma del poder de las armas por parte del Estado y la recuperación del control territorial que cada vez más, estaba quedando en manos de grupos insurgentes.

Para esto, se requeriría entonces un rol más activo de los órganos de Seguridad, mayor presencia de los mismos a lo largo y ancho del territorio nacional y la participación de la ciudadanía mediante el apoyo de la fuerza pública. En lo que presenta la Política de Defensa y Seguridad Democrática de 2003, la entonces ministra de Defensa, Martha Lucía Ramírez, señaló las pautas de lo que era y hacia a donde apuntaba la Seguridad Democrática:

“El objetivo general de la Política de Defensa y Seguridad Democrática es reforzar y garantizar el Estado de Derecho en todo el territorio, mediante el fortalecimiento de la autoridad democrática: del libre ejercicio de la autoridad de las instituciones, del imperio de la ley y de la participación activa de los ciudadanos en los asuntos de interés común.”<sup>16</sup>

Este documento plantea seis líneas de acción:

1. Coordinar de todas las actuaciones del Estado a través del Consejo de Seguridad y Defensa Nacional y la Junta de Inteligencia Conjunta.
2. Fortalecer el sistema judicial y las instituciones armadas y de seguridad (Fuerzas Militares, Policía, aparato de inteligencia).

---

<sup>16</sup> Política de de Defensa y Seguridad Democrática. Presidencia De La República · Ministerio De Defensa Nacional República De Colombia. 2003.

3. Recuperar y consolidar el control del territorio nacional que había estado o seguía en manos de guerrilleros y autodefensas, como también, eliminar el negocio de las drogas ilícitas y desarticular las finanzas de las organizaciones narco-terroristas.
4. Proteger a las personas y las infraestructuras.
5. Promover la "cooperación voluntaria y patriótica de los ciudadanos en cumplimiento de sus deberes constitucionales y en aplicación del principio de solidaridad que exige el moderno Estado social de derecho". Esto se realizaría a través de redes de cooperantes y recompensas, más el refuerzo de la cooperación internacional en este terreno.
6. Comunicar a la población de las políticas y acciones del Estado.

Todas las medidas anteriormente enumeradas, requirieron de una fuerte inversión y por lo tanto, un aumento en el presupuesto de Defensa. Estos recursos no sólo vendrían del 'impuesto a la guerra' solicitado a las personas naturales y jurídicas con patrimonios elevados, sino que requeriría una distribución del presupuesto nacional que priorizara los componentes militares y de defensa en detrimento de otras áreas de inversión como salud, educación, cultura, agricultura, empleo, entre otros. Todo esto, es reflejo la política de Seguridad 'dura' que ejerció el gobierno colombiano durante los últimos ocho años.

De acuerdo con estudios presentados por la contraloría General de la República en 2008, durante los dos mandatos de Uribe Vélez se percibió un fuerte aumento en el presupuesto destinado para Seguridad y Defensa. Según un estudio del investigador Luis Jorge Garay, entre el 2000 y 2005, el presupuesto para este rubro aumentó 78,4%. A cifras del 2008, se calculaba que mientras el Presupuesto General de la Nación se incrementaba anualmente en un promedio del 4,9%, el crecimiento del gasto militar fue del 9.7%. Esta dinámica situó a Colombia, entre los diez (10) países del mundo con mayor gasto militar en 2008.

Según datos del Ministerio de Defensa, en 2008 el gasto de Defensa y Seguridad (GDS) como porcentaje del PIB en Colombia alcanzó a ser del 5,7%. A esta cifra se llega después de sostenidos aumentos anuales en tal gasto, siendo el mismo de 4,8% en 2001, durante el último año de mandato de Andrés Pastrana y del 5,1% en 2002.<sup>17</sup> Asimismo, resulta revelador que, también a cifras de 2008, 8 de cada 10 funcionarios estatales estuvieran adscritos al Mindefensa, bien sea como personal activo de las FFAA y/o Policía, o como personal civil de soporte. Por su parte, el aumento en el pie de fuerza también fue significativo: Mientras que en 2002 se calculaban 4,9 soldados por cada insurgente (guerrillero o paramilitar), en el 2007 la cifra fue de 15 soldados por insurgente.

---

<sup>17</sup> *Boletín de Resultados En Seguridad Democrática*. Dirección de Justicia y Seguridad: Dirección de Evaluación a Políticas Públicas. 2008.

De acuerdo con cifras actualizadas al 2009 por el Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo, Colombia es el segundo país con mayor inversión en armamento con 10.055 millones de dólares. El informe presentado por este Instituto reveló también que el país de América Latina que más recursos destina a gasto militar con respecto a su Producto Interno Bruto (PIB) es Colombia, con el 3,7 por ciento, dos décimas más que Chile, que ocupa el segundo puesto por delante de Ecuador, con el 2,8; Brasil, con el 1,5; Venezuela, con el 1,4 y Uruguay, con el 1,3.

Por una parte, el aumento del presupuesto de Defensa en Colombia en comparación con otras áreas de inversión del Estado como Salud, Educación, Cultura, entre otras, evidencia la postura de una política de Seguridad ‘dura’ en la que el objetivo de la misma fue derrotar por una parte, la amenaza existencial de la guerrilla de las FARC, y por otra, combatir el narcotráfico, para lo cual Colombia ha estado recibiendo importantes recursos para tal fin por parte de Estados Unidos a través del Plan Colombia desde el periodo presidencial de Andrés Pastrana. La complementariedad entre Plan Colombia y la Seguridad Democrática hace parte de un proceso simbiótico inherente a la política de Uribe. La lucha antinarcóticos hace parte de la tercera línea de acción citada anteriormente, y el Plan Colombia, como un programa presidencial apoyado por EEUU principalmente, hizo especial énfasis o tuvo un nivel de compromiso mayor con la erradicación de cultivos de coca y amapola, y un tanto menor con la interdicción aérea, marítima, fluvial y terrestre del tráfico de drogas e insumos, la desarticulación de las redes de narcotraficantes y con la incautación de bienes y finanzas ilícitas.

## 2. UN BREVE BALANCE DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA

A ocho años de la implantación de la Política de Seguridad Democrática impulsada durante los dos mandatos de Álvaro Uribe Vélez, para lograr retomar el control del monopolio de las armas y el control territorial, el balance que se puede hacer en cuanto a la efectividad y oportunidad de sus políticas resulta ambiguo, en especial si se tiene en cuenta el impacto de ciertas medidas sobre ciertos grupos sociales, especialmente los más vulnerables. Desde el punto de vista la percepción, Uribe Vélez cerró el 2009 con una popularidad de 68% y se fue del cargo finalmente con un 75% según una encuesta interna realizada en Colombia, estas son cifras nada despreciables para un mandato de ocho años.

Este importante índice de popularidad que durante sus mandatos siempre estuvo por encima del 65% puede explicarse por diferentes razones, que van desde sus características personales de líder hasta las pragmáticas, relacionadas con los logros alcanzados en Seguridad durante su gobierno. A pesar de que Colombia cuenta con una cultura “poco propensa al liderazgo” como lo menciona el analista político Álvaro Forero Tascón, el país cedió ante el discurso de Uribe Vélez debido al clima ‘desesperanzador’ como el que se propició a principios de este siglo con el rompimiento de los diálogos de paz con la guerrilla de las FARC. En este contexto, de la mano de un discurso en el que se anunciaba el fin de esta guerrilla a través de una guerra ‘dura’ contra la misma y el consecuente regreso de la inversión extranjera al país, dio lugar a una regeneración de la confianza que permitió a Uribe acceder al poder en 2002 y después, en 2006, reelegirse a pesar de que en Colombia hasta el momento no estaba contemplada la reelección en la Constitución Nacional.

A pesar de las críticas sobre los métodos utilizados para acceder a la segunda reelección, que incluyó una reforma constitucional que se demostró tiempo después estuvo viciada, entre otras tantas cuestionadas políticas de gobierno, Uribe contó con un amplio respaldo popular sobre el que se ha escrito y debatido ampliamente, pero que no será abordado en este trabajo puntualmente.

Sin embargo, se puede decir que tal respaldo se puede explicar en parte en el aspecto psicológico de la ‘confianza renovada’ irradiada por Uribe Vélez, con el que se materializaron algunos objetivos concretos. Es así como desde la perspectiva de los resultados, aspectos como el regreso de la inversión extranjera, la seguridad en las carreteras (rutas), la reactivación del turismo y el crecimiento de las exportaciones fueron catalogadas como logros de la Seguridad Democrática del gobierno de Uribe Vélez. No es tema de esta investigación contrastar las promesas de gobierno del 2002 (que se enmarcan en el

Manifiesto Programático de 100 puntos) de Uribe Vélez cuando era candidato, con lo logrado hasta el fin de su mandato que culminó el 7 de agosto de 2010. Sin embargo, el tema de Seguridad, sí es materia pertinente para este análisis y resulta oportuno conocer cuáles fueron los logros y aciertos obtenidos por el gobierno, frente a lo propuesto y en lo cual se invirtieron importantes recursos a lo largo de ocho años de gobierno.

Para este fin, se podrían tomar como referencia en primer lugar los seis lineamientos programáticos de la Política de Seguridad y Defensa de 2003 que fueron planteados en el capítulo anterior. Hacen parte de ellos, algunos ítems como por ejemplo: el fortalecimiento del aparato de inteligencia, de las instituciones armadas y de seguridad, recuperación del control del territorio nacional, eliminación del narcotráfico, protección de las personas y las estructuras, y la implantación de redes de cooperantes conformadas por ciudadanos.

Sin embargo, para en este análisis en particular se tomarán algunos de los indicadores de criminalidad y seguridad que generaron un cambio de percepción social importante entre los habitantes del país e incluso entre observadores internacionales; estos mismos indicadores dan cuenta de los avances, retrocesos o estancamiento en cuanto a elementos fundamentales, no sólo de seguridad nacional y urbana, sino de la que tiene que ver con el Derecho Humanitario en Colombia (Seguridad Humana). Recordemos que las dos grandes banderas del programa de Seguridad Democrática fueron la lucha antiterrorista y el tráfico de drogas, por lo que desde el discurso de Uribe, sería la derrota 1. del ‘terrorismo’ y 2. del narcotráfico las promesas de su gobierno, planteado para cuatro años pero que se extendió a ocho, a través de la discutida reelección de 2006.

De acuerdo con los objetivos y enfoques de este trabajo de investigación, el tema del narcotráfico no será aquí abordado específicamente; sí en cambio, a continuación se analizará brevemente la evolución de algunos de los indicadores de Seguridad entre 2002 y 2010 que se relacionan con la actividad delictiva, en especial de los grupos subversivos al margen de la ley, y que Uribe Vélez calificaría como amenaza terrorista como secuestros, homicidios individuales y colectivos (masacres), desmovilización y actividad guerrillera y paramilitar actual.

## **2.1. SECUESTRO**

De acuerdo con las cifras presentadas por Fondelibertad (Fondo Nacional para la Defensa de la libertad personal) adscrito al Ministerio de Defensa Nacional, “de 1.708 secuestros extorsivos que se registraron en 2002, se pasó a 160 a finales de 2009, lo que evidencia una

disminución del 90.6% en la estadística”.<sup>18</sup> Estos datos a simple vista resultan ser muy positivos, sin embargo, se requieren hacer ciertas salvedades sobre los mismos. En principio, es tema de gran preocupación la incertidumbre sobre la cantidad verdadera secuestros y la situación actual de las víctimas. Si bien las cifras de Fondelibertad representan una importante disminución de este flagelo durante los últimos años, esto se logra en parte, por un proceso de depuración de las bases de datos adelantado recientemente, mediante el cual se intentó constatar cuál es la realidad del secuestro en Colombia, sabiendo qué personas están en libertad y quiénes continúan en cautiverio.

Debido a la última depuración de las bases de datos por parte de este organismo se llegó a las cifras más recientes que van desde de abril de 2009 hasta abril de 2010, en donde se confirma que 77 personas se encuentran todavía en cautiverio, de más de 2.800 casos que se encontraban registrados desde 1996, cuyos picos más altos se alcanzaron en 1999 y 2000 (ver gráfico 1 en ANEXOS). A pesar de dicha depuración de la información, existen 614 casos sobre los cuáles no se tiene claridad, “de los cuales aún no se tiene noticia y en la mayoría no se sabe quiénes son, ni siquiera si están vivos o muertos, más aún, no se ha podido ubicar a sus familias”<sup>19</sup>, reconoció Gabriel Silva, último Ministro de Defensa de la era Uribe en el informe presentado por Fondelibertad.

También sobresale que de las 2.800 personas registradas, 1.148 ya se encuentran en libertad, 767 casos fueron clasificados como otros delitos (desaparición forzada, reclutamiento forzado, trata de personas) y sobre 211 se confirmó su deceso. En cuanto a la autoría de los secuestros, las cifras han ido cambiando con los años, siendo en el histórico del secuestro en Colombia desde 1996, la delincuencia común, las guerrillas y las autodefensas (grupos paramilitares) en ese orden, los principales instigadores de este delito. A abril de 2010, de los 77 casos de secuestro, 50% es de autoría de la guerrilla de las FARC, y el restante porcentaje se divide entre delincuencia común, bandas criminales y guerrilla del ELN.

El fortalecimiento del Gaula (grupo antisequestro y antiextorsión) de la Policía y el Ejército Nacional sin duda fue un factor importante en la reducción de este delito. Asimismo, el aumento en la seguridad en carreteras que resultó ser uno de los logros más importantes y reconocidos del gobierno de Uribe Vélez, permitió que mayor gente se desplazara por el territorio nacional, evitando que se produjera un mayor número de emboscadas de grupos al margen de la ley y ‘pescas milagrosas’ o secuestros masivos de personas, que durante finales de los noventas y principios de esta década se generalizaron en Colombia. Sin embargo, las

---

<sup>18</sup> *Realidad de las víctimas del secuestro en Colombia*. Fondelibertad. Marzo de 2010, p.16.

<sup>19</sup> *Ibid*.p.7.

inquietudes sobre las cifras oficiales presentadas sobre secuestro en Colombia no se hicieron esperar. De acuerdo con la Comisión Colombiana de Juristas, persiste la incertidumbre sobre la situación actual de las víctimas de secuestro, luego del proceso de depuración de datos llevado a cabo por Fondelibertad. Y es que “las reducciones drásticas de personas cautivas reportadas, y la manera poco transparente como se ha realizado el proceso, mantiene la desconfianza en el reporte oficial del crimen de secuestro; además confirma el incumplimiento por parte del Estado con su deber de investigar y enjuiciar los responsables de este crimen”, aseguró el informe de Situación de Derechos Humanos y Derecho Humanitario en Colombia.<sup>20</sup>

Como síntesis, se podría decir que si bien las cifras muestran una importante disminución de este delito en Colombia durante los últimos años y en especial durante los dos periodos de gobierno de Álvaro Uribe Vélez, aún se está lejos de afirmar que el flagelo ha sido erradicado o está por erradicarse del todo. Aún se encuentran cientos de casos que alguna vez fueron denunciados como secuestro y hasta el día de hoy no se tiene claridad sobre qué pasó con ellos. Por otra parte, la depuración de la base de datos del secuestro en Colombia si bien era necesaria por cuanto sirve para mostrar de manera más certera cuál es la realidad del secuestro en este país, hasta el día de hoy, las cifras históricas demuestran que el delito se sigue cometiendo y lo que es más preocupante, que todos aquellos casos que alguna vez fueron reportados como secuestro y que no tuvieron como desenlace la libertad de la persona secuestrada, son ahora parte de las estadísticas de otros delitos, como homicidios y especialmente, desapariciones forzadas.

## **2.2. HOMICIDIO COMÚN Y COLECTIVO (MASACRES)**

Las cifras de homicidio común desde una mirada general se redujeron entre 2002 y 2008. En 2002, primer año de Seguridad Democrática la tasa de homicidios se encontraba en 70 por cada 100.000 habitantes, equivalente 28.837 homicidios por año en Colombia mientras que en 2008, la tasa fue de de 36, equivalente a 8.236 homicidios. Si se observa el gráfico 2 (Ver ANEXOS), se puede ver que si bien hubo una importante reducción de este delito entre 2002 y 2008, desde 2005 la tasa anual de homicidios en Colombia se mantiene en los mismos niveles.

Esto demuestra que aunque hubo un avance en el tema, especialmente jalonado por los resultados de los tres primeros años de Seguridad Democrática, el índice de asesinato común en Colombia durante los años restantes del gobierno de Uribe Vélez se ha mantenido

---

<sup>20</sup> *Situación de Derechos Humanos y Derecho Humanitario en Colombia. Comisión Colombiana de Juristas. 2010.*

constante, con muy leves descensos e incluso, las cifras parciales de 2009 (con corte a junio) evidencian un tendencia al alza de esta tasa. De acuerdo con datos suministrados por el Instituto de Medicina Legal, la tasa al cierre de 2009 se encontraba en 39 homicidios por cada 100.000 habitantes, lo que representaría un 16% de aumento en el delito con respecto al 2008. "Estamos llamando mucho la atención sobre el incremento del homicidio en Colombia, la cifra de 16 por ciento de aumento en 2009 es absolutamente escandalosa, en la medida que veníamos con una tendencia de descenso", señaló la entonces directora de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Janeth Forero a la Agencia EFE.

Por su parte, los homicidios colectivos, entendidos como los asesinatos de cuatro o más civiles efectuados por un actor en un mismo lapso, y que también son denominados como masacres, presentan en el plano general de las estadísticas entre 2002 y 2008 una reducción. Sin embargo, si se toman las cifras de los últimos años (2007-2008 y las cifras a junio de 2009) se encuentra que las masacres siguen siendo una práctica regular en una buena parte de los departamentos del país y que el número de víctimas y el número de hechos han venido aumentando a pesar de la Seguridad Democrática del segundo mandato de Uribe Vélez.

De acuerdo con el informe oficial de la Seguridad Democrática, con corte a junio de 2009, "al comparar los periodos enero-junio de 2008 y enero-junio de 2009, se observa un incremento de 54% (+27) en el número de víctimas en homicidios colectivos. El mayor incremento se registró en los departamentos de Antioquia (+21), Nariño (+17) y Cauca (+11)". Ahora bien, el aumento ya se venía dando desde el año inmediatamente anterior; de acuerdo con el consolidado de 2008 (con corte al 31 de diciembre) el número de víctimas de homicidio colectivo (169) aumentó en un 32% con respecto al 2007 (128) de las personas asesinadas. En número de casos, también hubo un incremento: de 26 casos de masacres en 2007 se pasó a 37 en 2008. En el primer semestre de 2009 se registraron 77 víctimas en 16 casos, 27 víctimas más (por encima del 50% de incremento) que lo registrado en el mismo periodo de 2008 (ver figura 3 en ANEXOS). Con estas cifras se puede analizar que si bien la Seguridad Democrática coincidió con la reducción de masacres y asesinatos significativamente durante los dos primeros años (2002-2004) también, desde esa época, los índices de estos delitos se han mantenido constantes, e incluso, han mostrado una tendencia al incremento durante 2008 y 2009.

Hay que recordar que los asesinatos individuales y masacres se dan en un contexto de violencia sociopolítica y gran parte de estos crímenes se dan fuera de combate. Asimismo, se observa que existen otros delitos conexos o relacionados con el de homicidio, como desaparición forzada, violencia sexual y torturas. De acuerdo con la Comisión Colombiana de

Juristas, ONG con estatus consultivo ante la ONU, en su informe “Situación de derechos humanos y derecho humanitario en Colombia 2007-2008”, la situación de derechos humanos para este periodo continuaba siendo grave. Los datos recogidos entre 2007 y 2008 dan muestra de esto:<sup>21</sup>

- En el periodo de julio de 2007 y junio de 2008, 1.007 personas murieron en combate, de ellas, 178 eran miembros de la Fuerza Pública.
- 1.470 personas perdieron la vida por fuera de combate, es decir, en su casa, en la calle o en su lugar de trabajo, a causa de la violencia sociopolítica.
- De estas 1.470 personas, 1.344 fueron víctimas de homicidio, 50 de las cuales fueron inicialmente desaparecidas forzosamente y encontradas luego asesinadas, y 126 más fueron desaparecidas sin que hayan sido encontradas (para un total de 176 personas desaparecidas forzosamente en el período).
- Del total de víctimas, 105 eran mujeres y 61 eran niños y niñas.
- En los casos en los que se conoce el presunto autor genérico (913 víctimas):
  - el 82,80% de los casos se atribuyeron a responsabilidad del Estado: por perpetración directa de agentes estatales, el 32,42% (296 víctimas); y por tolerancia o apoyo a las violaciones cometidas por paramilitares el 50,38% (460 víctimas).
- A las guerrillas se les atribuyó la autoría del 17,20% de los casos (157 víctimas).

## **2.3. DESMOVILIZACIÓN DE GRUPOS AL MARGEN DE LA LEY**

### **2.3.1. Desmovilización paramilitar**

Unos de los hechos más recordados de la ‘era Uribe’ tiene que ver con el Proceso de desmovilización (Justicia y Paz) de los grupos paramilitares que comenzó en 2003 con la desmovilización de Bloque Cacique Nutibara que operaba principalmente en los barrios periféricos, o “comunas”, de la ciudad de Medellín. Tal proceso terminó tres años después (2006), con la desmovilización del Bloque Elmer Cárdenas, que operaba al norte del Departamento del Chocó y parte de la región del Urabá antioqueño. En total, se desmovilizaron 34 bloques de autodefensas, que sumaban cerca de 31 mil hombres miembros de estas fuerzas paramilitares. A simple vista, se consideraría un gran logro el haber sacado de las armas y desarticulado cientos de grupos de autodefensas a través del proceso de Justicia y Paz. Sin embargo, transcurridos más cuatro años después de la última desmovilización, han quedado serias dudas sobre este proceso, en lo que tiene que ver con su contenido, su forma, sus resultados, con respecto a la reparación de sus víctimas, y en

---

<sup>21</sup> *Situación de derechos humanos y derecho humanitario en Colombia*. Comisión Colombiana de Juristas. 2007-2008.

especial, sobre si hubo una desmovilización real y efectiva de estas fuerzas, ya que se ha comprobado que ex miembros de las Autodefensas han vuelto a delinquir y se han reagrupado bajo otras denominaciones, como por ejemplo bajo el grupo criminal de las ‘Águilas Negras’.

En general, este proceso de desmovilización ha estado marcado por una serie de irregularidades. El origen real de este proceso tuvo lugar en julio de 2001 (durante el gobierno de Andrés Pastrana) cuando de manera secreta se firmó un acuerdo entre más de 50 políticos y jefes paramilitares con el propósito de ‘refundar la patria’. Debido a la revelación de este encuentro clandestino en 2007, se pudo establecer que buena parte de congresistas, alcaldes y gobernadores elegidos entre 2002 y 2006, llegaron a sus cargos con el apoyo de los grupos paramilitares, quienes tenían gran presencia, dominio territorial y capacidad de movilizar votantes (por medios coactivos) en buena parte del territorio colombiano. Por esta causa, han sido procesados 39 Representantes a la Cámara y 46 Senadores de la República, entre otros tantos alcaldes y gobernadores.<sup>22</sup>

Ahora bien, el Proceso de Desmovilización tenía las siguientes condiciones para las personas que quisieran dejar las armas, y que son descritos por el Portal Web especializado en paramilitarismo *Verdad Abierta*, “la entrega de información o su colaboración para el desmantelamiento del grupo; la suscripción de un acta de compromiso con el Gobierno Nacional; su desmovilización formal; cesar toda actividad ilícita; entregar los bienes producto de la actividad ilegal y que su actividad no haya tenido como finalidad el tráfico de estupefacientes o el enriquecimiento ilícito”.<sup>23</sup> Las penas dispuestas para los paramilitares si cumplían con estos requisitos y no se les demostraba que habían faltado a alguno de los mismos, iban de 5 a 8 años. Es largo y complejo lo que sucedió en estos años de desmovilización, si bien hubo un proceso mediante el cual muchos familiares de víctimas de paramilitares han podido establecer qué pasó con sus allegados debido a las confesiones de los victimarios muchos otros hoy se encuentran aún buscando la verdad, y por su parte, la reparación no ha llegado para las víctimas sobrevivientes ni para los familiares de miles de personas asesinadas, masacradas y torturadas por los grupos de autodefensas.

No deja de resultar paradójico que en este proceso, mientras a los victimarios (desmovilizados) se les cumplía con un programa de reinserción civil a través de la Alta

---

<sup>22</sup>Verdad Abierta. *Paramilitares y conflicto armado en Colombia*. Acceso: 8 de mayo de 2010. (<http://www.verdadabierta.com>)

<sup>23</sup>*Ibid.*, (<http://www.verdadabierta.com>)

Consejería para la Reintegración, dependiente de la Presidencia, las víctimas y sus familiares no pudieron sacar durante la era Uribe una Ley que les permitiera ser reparadas adecuadamente. El proyecto de Ley que fue concertado por las víctimas y congresistas, y contaba con el respaldo y asesoría de la ONU, fue modificado por la bancada oficialista (uribista en su mayoría) hasta tal punto de deformación que incluso las víctimas prefirieron que se archivara. Al cierre de esta investigación esta iniciativa fue retomada y se espera que se concrete bajo el mandato de Juan Manuel Santos.

Si bien las Autodefensas Unidas de Colombia no existen más sobre el papel, es bien sabido que en muchas regiones donde tuvieron presencia, están reagrupándose bajo otras denominaciones y estructuras jerárquicas para delinquir. En las estadísticas y cifras oficiales, han sido denominados como ‘bandas criminales emergentes’ (BACRIM). De acuerdo con un informe de la Corporación Nuevo Arco Iris de 2008, se calcula que estas fuerzas están divididas en 100 núcleos armados, usan 21 nombres diferentes y se calcula que 8 mil hombres hacen parte de ellas; es la Costa Atlántica donde mayor cantidad de núcleos se encuentran.<sup>24</sup>

De acuerdo con la misma corporación, existen tres tipos de BACRIM: “las emergentes, es decir nuevas organizaciones como las Águilas Negras; las de rearmados, que son los desmovilizados que se volvieron a armar como la de ‘alias Cuchillo’ en los Llanos Orientales; y las disidentes, que son ex paramilitares que se salieron del proceso de Ralito (Justicia y Paz) o no quisieron entrar, como la de Don Mario”. Por su parte, la suerte de los grandes jefes paramilitares es variada; algunos fueron asesinados debido a rencillas internas como sucedió con Carlos Castaño y los que se sometieron a Justicia y Paz se extraditaron a los EEUU al ser relacionados con delitos de narcotráfico. Con la extradición intempestiva de 14 jefes paramilitares en mayo de 2008, con quienes se negoció la desmovilización de sus tropas en 2003-2006, quedaron inconclusos muchos procesos donde se intentaba esclarecer la suerte de miles de víctimas; también quedaron abiertas incógnitas sobre los intereses de la administración Uribe en sacar del país a estos personajes y si acaso no se trataba de una estrategia para acallar las investigaciones por parapolítica (vínculos de políticos con fuerzas paramilitares) y de las acción y omisión de organismos estatales como el DAS (Departamento Administrativo de Seguridad) en crímenes que involucran a paramilitares durante la última década.

---

<sup>24</sup> Revista Semana. “Preocupante aumento de bandas armadas en Colombia”. [On line] En: <http://www.semana.com/noticias-conflicto-armado/preocupante-aumento-bandas-armadas-colombia/118126.aspx> (Noviembre de 2008)

### 2.3.2. Desmovilización guerrillera y lucha contrainsurgente

Con respecto a desmovilizaciones guerrilleras, estas se han dado de manera unipersonal sin ningún acuerdo de desmovilización colectiva con los grupos guerrilleros de las FARC, EP o ELN. En la Figura 4 (ANEXOS) se observan las cifras oficiales actualizadas de desmovilización en 2002-2010. Más allá de estos datos, el indicador más relevante para analizar si existe un proceso de desmovilización efectiva tiene que ver con el índice de reclutamiento vs. desarme. No existen cifras consolidadas al respecto, pero algunos analistas y centros de investigación han hecho sus respectivos cálculos mediante el cruce de información de boletines y bases de datos oficiales del ejército y el Ministerio de Defensa, y han encontrado serias inconsistencias en lo que se refiere no sólo a desmovilización, sino a reclutamiento guerrillero y a las cifras reales del número de combatientes activos y los que han sido dados de baja.

De esta manera, analistas como José Fernando Isaza, intelectual, empresario y actual rector de la Universidad Jorge Tadeo Lozano, afirmó en una de sus columnas de opinión de 2009 que, “en el 2002 las FARC y el ELN tenían 21.600 efectivos, al 2007 había 12.500, pero lo más interesante es que si uno suma las capturas, las bajas y desmovilizados en el período 2002 -2007 le da un total de 50 mil”.<sup>25</sup> “¿Qué quiere decir lo anterior?”, se plantea Isaza en su columna, y a continuación responde que “por cada 100 guerrilleros que el Ejército abate, se desmoviliza o se captura, hay 84 que se reclutan”. En este punto, es que tanto el columnista como cualquier persona que accede a estos datos podría cuestionar tanto la eficiencia del gasto militar vs los resultados obtenidos, como la calidad de la información sobre el conflicto que se maneja desde el gobierno y las FFAA.

Estos datos tienen el agravante de que en el reclutamiento guerrillero, en especial en el de las FARC, la mayoría son menores de edad. Así, se calcula que entre 14 mil y 17 mil menores hacen parte de filas guerrilleras, lo que querría decir que 1 de cada 4 combatientes es un niño. Adicionalmente, el promedio de reclutamiento (forzado) hasta hace poco estaba calculado en 12,9 años; sin embargo Christian Salazar, el director en Colombia de la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, constató que la edad de reclutamiento de niños está bajando, según lo afirmó para una nota de la Revista Cambio: "Estamos hablando de menores de 12 años y de una edad promedio de 11,8 años (...) La guerrilla llega a comunidades y pide un hijo por familia, y por eso a finales del año pasado el reclutamiento fue una de las principales causas de desplazamiento porque los padres no quieren que se lleven a sus niños", afirmó Salazar.

---

<sup>25</sup> Isaza, José Fernando. “Colombia parece transitar hacia una estructura militar”. Fundación Nuevo Arco Iris. [On line] <http://www.nuevoarcoiris.org.co/sac/?q=node/474> (Agosto de 2009)

De acuerdo con un informe de la Revista Semana reproducido por la Corporación Arco Iris, “los desertores entre 2002-2008 son en su mayoría recién reclutados, que llevaban entre tres y seis meses en la guerrilla: de cada diez, sólo tres son combatientes en armas y siete son colaboradores o simpatizantes”.<sup>26</sup> Sin duda, los años más críticos para la guerrilla (y los de mejores resultados para el gobierno en materia de lucha antiterrorista) fueron los del periodo 2006-2008. En esta época, las deserciones no sólo se concentraron entre los recién reclutados, también en los mandos medios y en los miembros de las FARC con más de 10 años de antigüedad.<sup>27</sup> De acuerdo con el informe de Nuevo Arco Iris, de las 3 etapas que dividen la guerra contra la FARC en Colombia identificables durante los últimos 15 años, el periodo **2006-2008** no sólo fue importante en materia de deserción, sino de “pérdida de territorio, repliegue táctico y reestructuración de su accionar militar”.<sup>28</sup>

Este periodo también fue el momento para algunos de los golpes más fuertes que haya efectuado el gobierno colombiano a la estructura de esta guerrilla, más específicamente a través de dos acciones: 1. La Operación Jaque, a través de la cual se liberaron 15 personas, entre ellas la ciudadana colombo-francesa Ingrid Betancourt y tres contratistas norteamericanos y 2. La muerte de Raúl Reyes en un ataque en un campamento ubicado en la frontera con Ecuador.

En este mismo periodo también se presentó el asesinato del cabecilla ‘Iván Ríos’ y el deceso del máximo líder y fundador de las FARC, Manuel Marulanda Vélez, alias ‘Tirofijo’ por causas naturales, que sumaron a la desmoralización de las tropas guerrilleras y aumentaron la percepción triunfalista del gobierno colombiano sobre la lucha antiterrorista. Anterior a esta etapa, el informe identifica otros dos momentos históricos:

**1995-2002:** Periodo de gran ofensiva de las FARC. Se da el paso de una guerra de guerrillas móviles a una guerra de movimientos.

**2000 – 2005:** Inicio de la modernización del aparato militar de las Fuerzas Armadas. El Plan Colombia comienza a aplicarse en octubre de 2000 y el Plan Patriota con la llegada de Uribe Vélez al poder en 2002.

Ahora bien, después de la tercera etapa (**2006-2008**) y con excepción de algunos hechos aislados, no es posible afirmar que se continúa con tal suerte de racha en cuanto a deserciones y desmovilizaciones, captura de altos mandos o golpes estratégicos a la estructura de la

---

<sup>26</sup> Verdad Abierta. *Las FARC se reacomodan para seguir en la guerra*. Acceso: 15 de mayo de 2010 (<http://www.verdadabierta.com>)

<sup>27</sup> *Ibid.* (<http://www.verdadabierta.com>)

<sup>28</sup> *Ibid.* (<http://www.verdadabierta.com>)

guerrilla, en especial de las FARC. Tampoco es posible afirmar que hay un retroceso tal que haga pensar que se está en el mismo punto del primer periodo (1995-2000), pero lo que es una realidad es que se está en una nueva etapa de la guerra, en la que la guerrilla se ha reacomodado, se ha adaptado a la nueva dinámica del conflicto y, “tiene capacidad para seguir siendo un actor importante en la confrontación armada”, como lo comentó Christophe Beney, jefe de la delegación en Colombia del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR).<sup>29</sup>

Si bien el número de secuestrados se ha venido reduciendo significativamente, inclusive el listado de los secuestrados “canjeables” que a junio de 2010 estaba compuesto por 18 miembros de la policía y el ejército, y que fueron capturados en diferentes tomas guerrilleras durante los últimos 12 años, mantenerlos les otorga mayor poder a las FARC en un eventual proceso de negociación; a la vez también obstaculiza las posibilidades de una salida negociada al conflicto, ya que no sólo el gobierno de Uribe Vélez sino el de su sucesor, el del ex ministro de Defensa Juan Manuel Santos quien en campaña rechazó “el canje” como la base de un proceso humanitario o de una negociación de paz.

Así las cosas, en estos dos últimos años hasta la actualidad, el camino no es ni ha sido otro diferente que el del recrudecimiento de las acciones de parte y parte. A pesar de los repliegues estratégicos de las FARC, este grupo armado logró nuevamente en 2008 avances y triunfos militares en diferentes departamentos y bloques como el Oriental, que ha puesto fuerte resistencia según los informes. Por su parte, la búsqueda de la libertad de los secuestrados se dio de dos formas: 1. A través de la mediación de grupos civiles apoyados por la Cruz Roja y la facilitación logística de otros países, como fue el caso de la liberación de los soldados Pablo Emilio Moncayo y José Daniel Calvo, quienes fueron liberados gracias a la gestión de la senadora Piedad Córdoba, la Cruz Roja y el apoyo del gobierno de Brasil, y 2. Mediante acciones de rescate ejecutadas por el Ejército Nacional como lo fue la conocida ‘Operación Jaque’ o la más reciente ‘Operación Camaleón’.

Lo que se evidencia con estos hechos, es que ni las FARC ni el ELN han dejado de combatir, ya que continúan sembrando minas ‘antipersona’ y secuestrando, haciendo alianzas con bandas criminales y relacionadas con narcotráfico en diferentes zonas del país, en especial con las de los Llanos y de la Costa Caribe. No se avizora entonces en el corto ni mediano plazo, un punto final al conflicto colombiano en relación con los grupos guerrilleros que contemple únicamente la vía militar, ni tampoco a través de un proceso de negociación en los

---

<sup>29</sup> Revista Semana. “Las Farc se han adaptado a nueva dinámica del conflicto”: CICR. [On line] En: <http://www.semana.com/noticias-conflicto-armado/FARC-han-adaptado-nueva-dinamica-del-conflicto-cicr/138126.aspx> (Abril de 2010)

términos que la guerrilla desea, es decir mediante el despeje militar de ciertas zonas del país, como ocurrió en el fracasado Proceso de Paz de El Caguán bajo el mandato de Andrés Pastrana. La fuerte inversión de recursos militares, y a pesar de contar, a junio de 2009, con alrededor de 450 mil efectivos<sup>30</sup>, lo que supera ampliamente el número máximo de combatientes calculado para las FARC, que según las fuentes varía en un amplio rango que va desde los 6 mil hasta los 50 mil combatientes, no garantiza la derrota de la guerrilla por la vía militar, a pesar de los importantes golpes que sufrieron en los últimos años. El hecho mismo de no tener claridad sobre el número de guerrilleros activos indica que las Fuerzas Armadas colombianas aún no cuentan con el pleno conocimiento sobre el grupo que están enfrentando, que de por sí, lleva décadas ganando terreno en unos lados, perdiendo en otros, replegándose o recrudesciendo sus acciones, todo en el contexto de la guerra asimétrica en la que se encuentra, pero en definitiva, ha sabido reacomodarse, sobrevivir y mutar consecuentemente con la “evolución” del conflicto.

Pensar en una salida al conflicto estrictamente militar como ha sido la estrategia hasta ahora, indica la prolongación del conflicto bajo los mismos términos de los últimos años. Por otro lado, pensar en una salida meramente negociada, que se dé bajo las condiciones de las guerrillas de canje y despeje tampoco parece ser una opción viable en el contexto sociopolítico colombiano actual. La esperanza a la solución del conflicto es mucho más compleja y sólo factible en el largo plazo, que pasa por la combinación de las dos formas, la del fortalecimiento y perfeccionamiento de acciones militares que permitan a las FFAA recuperar el control territorial y de las armas para que se pueda dar la segunda, la de la negociación y salida pacífica al conflicto; todo esto, en el contexto de un obligado e imprescindible mejoramiento de las condiciones de vida, y de la revaloración e inversión profunda en políticas sociales que no permitan a estos grupos rearmarse una vez se hayan desmovilizado.

Para cerrar este capítulo y a manera de preámbulo de los apartados siguientes, se debe decir que en general, todos los temas señalados y que se enmarcan como indicadores de Seguridad, se encuentran íntimamente entrelazados. Asimismo, guardan una relación directa con los temas que se tratarán en los capítulos siguientes y que en la agenda nacional e internacional de los derechos humanos están empezando a llamar la atención, estos son, desplazamiento forzado y ejecuciones extrajudiciales cometidas por la Fuerza Pública conocidas como ‘Falsos positivos’.

---

<sup>30</sup> *Logros de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática*, PCSD. Junio de 2009, p. 81.

### 3. SEGURIDAD HUMANA Y SECURITIZACIÓN

*“La seguridad humana significa proteger las libertades vitales. Significa proteger a las personas expuestas a amenazas y a ciertas situaciones, robusteciendo su fortaleza y aspiraciones. También significa crear sistemas que faciliten a las personas los elementos básicos de supervivencia, dignidad y medios de vida.”*

**Informe de la Comisión Seguridad Humana (CHS)<sup>31</sup>**

En la búsqueda de la retoma del monopolio de las armas por parte del Estado y del control territorial se ha expuesto en este trabajo cómo esto se desarrolló mediante un proceso de securitización enfocado en la eliminación de una ‘amenaza existencial’ construida desde la Seguridad Democrática, que ‘exigió’ la utilización de canales y medidas no tradicionales y estuvo ‘legitimada’ por buena parte de la población que compartía el mismo sentido de amenaza. Sin embargo, en este proceso, otros sectores de la sociedad no sólo continuaron sufriendo los ‘rigores habituales’ del conflicto, sino que su estado de vulnerabilidad se vio potenciado una vez que las ‘medidas no tradicionales’ de la Seguridad Democrática se implementaron sin tener en cuenta un enfoque de seguridad integral sobre estos grupos humanos mayormente expuestos al conflicto como lo son campesinos, indígenas y afrodescendientes; esto por lo tanto, los puso durante los últimos años en un estado de constante inseguridad humana.

En este trabajo se han seleccionado los fenómenos de desplazamiento y ‘falsos positivos’ como indicadores de la ausencia de Seguridad Humana en el contexto de un conflicto armado interno. Si bien en el enfrentamiento en el que ha estado involucrado desde hace muchos años el Estado colombiano con otros actores se evidencian múltiples violaciones e infracciones de los derechos humanos desde todas las partes del conflicto, los fenómenos inicialmente mencionados han tenido en común el marcado desinterés por parte del gobierno de los dos últimos periodos presidenciales, por brindar solución a estos fenómenos. Tal marcado desinterés se evidencia en el caso del desplazamiento, con la profundización del problema, aumento de las cifras de desplazamiento, en especial en las zonas donde se han incrementado las acciones militares, la ausencia de una política que de contención a las víctimas de este delito y los altos grados de impunidad alrededor del tema y de delitos derivados como el asesinato y desaparición de líderes de movimientos de desplazados.

---

<sup>31</sup>Esbozo del informe de la Comisión de Seguridad Humana. Nueva York: 2003[On line]  
<http://www.humansecurity-chs.org>

Por su parte, en lo que tiene que ver con el fenómeno de los falsos positivos cuya definición se ampliará más adelante, más que un desinterés, el Estado ha sido el promotor indirecto de este delito a través de directivas ministeriales y políticas de recompensas implementadas durante los dos últimos periodos presidenciales y reconocidos bajo la doctrina de Seguridad Democrática. Antes de hablar de cada caso puntual del análisis y explicar porqué éstos constituyen en sí mismos casos de la negación a la Seguridad en un contexto en el que la promesa oficial era mantenerla, es necesario hacer un breve acercamiento al significado de la Seguridad Humana.

Desde el enfoque tradicional, el término seguridad ha estado relacionado comúnmente con el orden público, la defensa nacional y los diversos niveles de control dentro y fuera de un Estado, y que de manera habitual, su administración se encuentra centralizada en diferentes organismos como Ministerios, departamentos de inteligencia, ejército, policía, armada, marina, etcétera. Javier Sánchez, quien es a su vez citado por Gabriel Antonio Orozco Restrepo afirma que, “la seguridad resulta ser una calificación o etiqueta que los gobiernos asignan a determinadas cuestiones y que permite una acción prioritaria, para la que, por una parte, se movilizan recursos importantes y, por otra, se reducen las garantías en la decisión y gestión política”.<sup>32</sup>

En este contexto, “la Seguridad” en los dos últimos periodos presidenciales ha estado inscrita puntualmente en la agenda tradicional, lo que se traduce en el fortalecimiento de la defensa nacional a través de la lucha contraguerrilla o ‘antiterrorista’ como ha sido calificada desde 2002 y la recuperación del territorio nacional por medio de una mayor presencia de la autoridad. ‘Seguridad Democrática’, ‘Plan Patriota’, ‘Plan Colombia’ y más recientemente ‘Acción Integral’ (que es por donde actualmente se orienta la estrategia de Seguridad del nuevo presidente Juan Manuel Santos) son programas que hacen parte de la agenda tradicional de la Seguridad, en donde predominan las grandes inversiones y movimientos enfocados en el robustecimiento militar.

Por este camino, y en el contexto de una guerra global contra el terrorismo adelantada desde los Estados Unidos, es que Colombia se ha convertido en la expresión más clara de la macrosecuritización del continente, en donde la agenda interna contra los grupos subversivos ha entrado en consonancia con la lucha contra el terrorismo de la agenda norteamericana iniciada después de los atentados del 11 de septiembre de 2001.

---

<sup>32</sup> Orozco Restrepo, Gabriel Antonio. 2006. "El aporte de la Escuela de Copenhague a los estudios de seguridad", *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 20(1), p. 144.

En ese sentido, el enfoque tradicional de la Seguridad y la securitización generada alrededor de diversos temas en Colombia incluyó un muy débil enfoque humanitario del conflicto interno. Es así como los componentes humanitarios de los planes que se han puesto en marcha desde la llegada al poder de Álvaro Uribe Vélez y del periodo denominado de Seguridad Democrática, se han dado de una manera superficial; los avances alcanzados en la materia no hacen parte de una política pública ni de un proceso donde se haya evaluado a profundidad el riesgo humanitario desprendido de una intensificación del conflicto (como sucedió) sino que han surgido como respuesta a las sentencias y fallos judiciales que se han producido una vez que las infracciones ya han sido cometidas.

Por su parte, la idea de una Seguridad “Democrática”, es decir, pensada e implementada para todos los ciudadanos tampoco resulta muy auténtica en la medida que existen y continúan aumentando el número de colombianos civiles atrapados en medio del conflicto y a quienes no se les está garantizando sus derechos fundamentales y libertades, o en otras palabras, no se les está garantizando y salvaguardando su Seguridad Humana.

De acuerdo con Juan Pablo Fernández Pereira, la primera vez que fue utilizada esta expresión de “Seguridad Humana” es en 1994, cuando las Naciones Unidas en el marco del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo lo usó para “fusionar las preocupaciones políticas relacionadas con la seguridad transnacional y nacional, con el desarrollo político y económico y el medio ambiente”.<sup>33</sup>

Cabe aquí entonces, esbozar las principales ideas y conceptos alrededor de la Seguridad Humana y que son pertinentes para este trabajo. Una de las definiciones más simples pero a la vez una de las que mejor interpreta el sentido de Seguridad Humana fue esbozada en noviembre de 2001 por un grupo de personas participantes del Workshop: Measurement of Human security Summary of Deliberations en la Escuela de Gobierno JFK de la Universidad de Harvard: “La seguridad humana puede ser entendida como la tarea de ‘humanizar la seguridad’. Mostrando que esto se sostiene sobre la base de valores como la protección y la prevención.”<sup>34</sup>

Ahora bien, desde la creación de la Comisión de Seguridad Humana (Commission on Human Security) creada en 2000 con el apoyo del gobierno de Japón y bajo el liderazgo de Sadako Ogata, quien fue Alto Comisionado para los Refugiados de Naciones Unidas, y del Nobel de

---

<sup>33</sup>Fernández Pereira, Juan Pablo. *Tesis Doctoral: Seguridad Humana*. Universidad de Barcelona. Departamento de Derecho Público y Ciencias Histórico-jurídicas. 2005. p.7.

<sup>34</sup>*Measurement of Human security, Summary of Deliberations*. Harvard University JFK School of Government Workshop: 2001, p.1.

Economía, Amartya Sen, un grupo de expertos fue reunido para explorar la tendencia en la evolución del análisis y la elaboración de recomendaciones alrededor del tema. El resultado fue el informe “Human Security Now: Protecting and Empowering People”, publicado en 2003.

En este reporte se hace hincapié en la necesidad de que la Seguridad Humana sea vista en su amplitud y complejidad y que requiere un enfoque holístico. “*The Commission saw that human security is a concept that combines human protection and human development and interconnects peace, security and sustainable development*”.<sup>35</sup> Así, esta conexión entre paz, seguridad y desarrollo sostenible son la base para determinar si hay condiciones de Seguridad Humana en una sociedad, no solamente en el sentido de lo macro o lo nacional, también en el contexto de la comunidad y del individuo, según señala este informe.

Adicionalmente, un elemento que identifica o con el que se conecta la Seguridad Humana en el informe publicado en 2003 es el de las libertades y sus diferentes tipos: “La seguridad humana conecta diferentes tipos de libertades: libertad frente a las privaciones, libertad frente al miedo y libertad para actuar en nombre propio”.<sup>36</sup> Para garantizar esto, en el informe se mencionan dos estrategias generales: protección y ‘empoderamiento’ o realización del potencial. La protección es lo que permite a las personas aislarse de los peligros y se realiza mediante el “esfuerzo concertado para elaborar normas, procesos e instituciones que se ocupen sistemáticamente de las inseguridades”.<sup>37</sup>

El ‘empoderamiento’ le permite a las personas por su parte, “realizar su potencial y participar plenamente en la toma de decisiones”. Ambas estrategias se complementan y refuerzan mutuamente y son necesarias para generar una percepción y certeza de seguridad en los individuos que alguna vez vieron menoscabadas sus libertades y por lo tanto, su Seguridad Humana. Es así como mediante la protección y potenciación de las libertades individuales y colectivas es que la Seguridad Humana debería encontrar lugar en la agenda de la defensa, y más en el contexto de un conflicto armado longevo y complejo como el colombiano.

La ausencia de un enfoque de prevención y protección por parte de de los Derechos Humanos en los casos que se van a analizar en detalle en los siguientes capítulos (desplazamiento y falsos positivos) permiten comprobar la ausencia de Seguridad Humana para las víctimas de estos delitos, y adicionalmente, atestiguar sobre la gran paradoja que constituye para millones

---

<sup>35</sup> Esbozo del informe de la Comisión de Seguridad Humana. *Op.cit.* <http://www.humansecurity-chs.org>

<sup>36</sup> *Ibid.*, p.1

<sup>37</sup> *Ibid.*, p1.

de colombianos vivir bajo los lineamientos de una “Seguridad Democrática” y paralelamente, experimentar los rigores de la guerra, la inseguridad personal y familiar, y en muchos casos la coartación de sus libertades individuales y colectivas.

Así pues, a esta paradoja o fenómeno que algunos analistas han identificado como “securitization by dispossession”<sup>38</sup>, es una estrategia donde la seguridad de un grupo está garantizada por la ausencia de seguridad, privación de su propiedad e incluso de la vida de otro grupo, es decir a través de su desposesión. Según la analista Cristina Rojas de Carleton University en Canadá, el primer grupo corresponde a paramilitares y testaferros, multinacionales, grandes empresarios y terratenientes, mientras el segundo está caracterizado por grupos indígenas, afrodescendientes, campesinos, sindicalistas y hombres, mujeres y niños que han quedado atrapados en medio del conflicto o no cuentan con posibilidades de acceso a la educación, trabajo y crédito para romper su círculo de la pobreza.

Tanto en el tema del desplazamiento como en el de los ‘falsos positivos’ o ejecuciones extrajudiciales, se reflejan las grandes falencias y fracasos del proceso de securitización adelantado durante ocho años en Colombia desde el punto de vista humanitario. Sólo podría hablarse de un éxito de la política de Seguridad Democrática si se toman en cuenta algunos indicadores que recaen especialmente en el beneficio y mejora de la calidad de un grupo de la sociedad.

Vale la pena resaltar aquí entonces, que un buen punto de partida para la comprensión del impacto interno e incluso regional del ‘Programa de Seguridad Democrática’ implementado en Colombia, sería entender que más allá y a pesar de la denominación o etiqueta de este Programa de Gobierno, su carácter ha sido poco democrático, en donde la protección de la vida, las libertades, los bienes y tierras ha estado reservada para sólo una parte de la sociedad, sin igualdad de condiciones e incluso a costa de la seguridad humana individual y colectiva de otro grupo de colombianos.

---

<sup>38</sup> Rojas, Cristina. *Colombia's Regime of Governance: Securitization by Dispossession*. Paper presented at the Meeting of the International Studies Association, San Francisco: Marzo 2008.

### **3.1. DESPLAZAMIENTO FORZADO**

#### **3.1.1. Realidad del desplazamiento forzado en Colombia**

De acuerdo con las cifras de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) Colombia cuenta en la actualidad con alrededor 4,9 millones de desplazados internos. Esto lo hace ocupar en las estadísticas mundiales, el no muy honroso segundo lugar en desplazamiento interno, el primero lo tiene Sudán. En este trabajo se ha decidido tomar al desplazamiento forzado como indicador de inseguridad humana en Colombia, por los motivos que se exponen a continuación:

De acuerdo con el Art. 1 de la Ley 387 /1997 se considera desplazada a toda aquella persona que “se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertades personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas con ocasión de: conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que pueden alterar o alteren drásticamente el orden público”.

Según el Informe de la Comisión de Seguridad Humana<sup>39</sup>, “proteger a las personas expuestas a amenazas” hace parte de la definición de seguridad humana, lo que también significa, “crear sistemas que faciliten a las personas los elementos básicos de supervivencia, dignidad y medios de vida”<sup>40</sup>.

En este contexto, el desplazamiento forzado en Colombia es una situación en la que se comprometen estos supuestos no sólo de parte de los autores responsables directos del desplazamiento como lo son los grupos armados (guerrilleros, paramilitares y de delincuencia común) relacionados con el narcotráfico, sino del mismo Estado a través de su ejército y demás organismos, que no ha logrado contener este fenómeno, ni dar solución efectiva para las personas que una vez se han desplazado de sus tierras, puedan retornar a ellas bajo condiciones que garanticen su seguridad y supervivencia.

Esto a su vez ha permitido que en el contexto de la ‘Seguridad Democrática’, se hayan profundizado los problemas sociales asociados al desplazamiento, sigan aumentando año a año las cifras de migración interna y de desplazamiento a países fronterizos, en vez de

---

<sup>39</sup> Esbozo del informe de la Comisión de Seguridad Humana. *Op.cit.*, p.1.

<sup>40</sup> *Ibid.*, p.1.

disminuir, y el retorno a la tierra de desplazados (en su mayoría campesinos, indígenas y miembros de minorías) se haya dado de manera muy reducida y poco efectiva.

Dentro de las definiciones y temáticas de Seguridad Humana sobre las cuales se trabaja en este informe de la Comisión de Seguridad Humana, se destacan diferentes esferas de protección de las personas. Dos de ellas se encuentran directamente relacionadas con el problema del desplazamiento y que no logran darse de manera efectiva en Colombia: **la de la protección de las personas en los conflictos violentos y la de la protección y potenciación de las personas que se trasladan.**

A través de estas dos esferas es que mejor se puede empezar a comprender el drama del desplazamiento desde la perspectiva de la Seguridad Humana, y la débil respuesta gubernamental a este fenómeno durante los últimos periodos presidenciales, pero en especial, durante el mandato de Álvaro Uribe Vélez y su política de Seguridad Democrática.

De acuerdo con las caracterizaciones que recibe la Seguridad Humana dentro de la aproximación que hace el Informe de la Comisión de Seguridad Humana (CHS), los elementos que la componen, son justamente de lo que carecen las víctimas de desplazamiento: derechos y libertades que fueron violadas al ser expulsados de sus tierras por parte de grupos violentos, desprotección por parte de los organismos del Estado para evitar estas acciones y ausencia de medios que garanticen su supervivencia y dignidad para sobrellevar esta situación.

Si a esto se le suma la falta de garantías para retornar a sus tierras y tener posesión legal sobre las mismas, el escaso acceso a empleo, vivienda, educación e incluso alimentación en los nuevos lugares de residencia, nos encontramos ante una problemática humanitaria, en la que la Seguridad Democrática no ha sido garantía de su seguridad personal ni económica.

De acuerdo con lo anterior, desde el análisis que se realiza a lo largo de este capítulo, se contemplarán cuatro estadios del desplazamiento forzado en Colombia que corroboran, en unos casos con mayor intensidad que en otros, la ausencia de Seguridad Humana para las víctimas de este delito en el contexto de la Seguridad Democrática procurada por el gobierno de Uribe Vélez:

**1. Amenaza y desplazamiento:** El periodo de amenazas hasta la comisión misma del delito que se pudo producir por operación directa de grupos armados, por acciones, o por enfrentamientos armados (entre militares, paramilitares y guerrillas) realizados en los

alrededores de zonas habitadas que a la postre culminaron con la huida de sus pobladores en un intento por protegerse de los fuegos cruzados y de territorios minados. Por fumigaciones y aéreas y erradicación manual de cultivos en el marco de acciones policiales o militares.

**2. Atención al desplazado y calidad de vida:** El segundo estadio de desprotección humana tiene que ver con la ausencia de garantías en cuanto a salud, trabajo, educación, vivienda y alimentación una vez que, cometido el delito, los desplazados deben refugiarse en las ciudades y poblaciones a las que huyeron.

**3. Reparación y restitución de tierras:** El círculo de la desprotección continúa con las fallas y demoras en la implantación de una política pública efectiva de reparación y retorno que dé garantías para el total regreso de los desplazados a sus tierras, no sólo en condiciones de seguridad frente a los autores de su desplazamiento inicial, sino como una opción productiva viable para los mismos, quienes muchas veces optan por quedarse en las ciudades en condiciones precarias, antes que volver a sus poblaciones donde no tienen garantías de retomar el control las tierras de las cuales fueron despojados, ni recursos para volverlas productivas.

**4. Impunidad:** Las altas tasas de impunidad alrededor de este delito son otro estadio de desprotección, y en el que se continúa poniendo en riesgo la supervivencia de las comunidades desplazadas (en especial de sus líderes) quienes además de ser perseguidos y amenazados, en varios casos han sido incluso desaparecidos y asesinados para evitar su movilización o declaración en procesos penales contra sus victimarios y cómplices.

Junto con el análisis de estos cuatro ejes se verá en qué situación jurídica se encuentra el tema de desplazamiento, algunas cifras generales y al final del capítulo, se verá de qué manera el enfoque militar por parte de las últimas administraciones sobre uno que privilegia los Derechos Humanos, ha permitido que la situación de desplazamiento en Colombia sea un tema sin punto final ni contención en un contexto de conflicto armado interno.

### **3.1.2. El desplazamiento en el contexto del “Estado de Cosas Inconstitucional”**

En 2004 la Corte Constitucional de Colombia emitió la Sentencia T-025 por medio de la cual declaró el “Estado de Cosas Inconstitucional” (ECI) con respecto a la situación de desplazamiento sufrido por millones de personas en el país y en el que se reconoce un incumplimiento en los deberes y obligaciones del gobierno con respecto a la protección de las víctimas y de la negación al acceso efectivo de los derechos constitucionales de los afectados.

De esta manera, a través de esta sentencia la Corte Constitucional dio respuesta a un gran número de acciones legales (tutelas) interpuestas para la protección de los derechos fundamentales de las víctimas de desplazamiento. A partir de allí y a través de una serie de

órdenes al gobierno nacional (autos) es que la Corte ha buscado “proteger el Goce Efectivo de los Derechos –GED– de la población en situación de desplazamiento forzado (PSD), mediante el requerimiento de la adopción de políticas públicas integrales y adecuadas a las necesidades y derechos especiales de esta población”.<sup>41</sup>

A partir de la expedición del Auto No 109 de 2007, la Corte Constitucional ordenó la conformación de la Comisión de Seguimiento de la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, liderada por el destacado economista e investigador social Luis Jorge Garay Salamanca, para hacer seguimiento a la situación de desplazamiento en Colombia y a la de las políticas públicas dispuestas para atender esta situación. A partir de entonces, la Corte Constitucional ha respaldado su accionar en los informes que ha preparado esta Comisión, quien además ha realizado encuestas de verificación del cumplimiento de los derechos a la población desplazada y ha entregado sus respectivos informes, a través de los cuales la Corte evalúa la gestión, evolución y plantea alternativas para la solución de esta problemática.

Al 2009, es decir seis años después de la emisión de la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte, el “Estado de Cosas Inconstitucional” se mantiene. Más recientemente, en junio de 2010, el Secretario General de la Organización de Estados Americanos (OEA), José Miguel Insulza, confirma esta situación, asegurando a representantes de ONG reunidos en Lima, Perú, que “no hay avances significativos en materia de protección a los desplazados por parte del Gobierno colombiano”.

Esto quiere decir que lo logrado en materia de Derechos y cobertura para la población desplazada, de restitución de bienes y retorno a tierras no ha alcanzado los niveles necesarios para poder afirmar que 1. La problemática esté llegando a su fin, 2. Que la política pública implementada esté redundando en la calidad de vida de todos los que alguna vez fueron desplazados o están siendo desplazados en este momento, 3. Que el Estado colombiano esté completamente preparado y haya destinado los suficientes recursos para atender esta situación derivada del conflicto interno y de plantear programas de retorno a tierras y 4. Que exista un marco jurídico, logístico y de protección a los líderes de las comunidades desplazadas y de todos aquellos sobre los cuales existen amenazas, aún incluso después de su desplazamiento forzado.

De acuerdo con uno de los últimos y más completos informes presentados por la Comisión de Seguimiento, titulado “El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado:

---

<sup>41</sup> *El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado: reparar de manera integral el despojo de tierras y bienes.* Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado: 2009, p.18.

Reparar de Manera Integral el Despojo de Tierras y Bienes”, que se realizó en el marco del Proceso Nacional de Verificación del goce efectivo de los derechos y de las condiciones de vida de la población en situación de desplazamiento forzado, 2009

“La Corte Constitucional identifica avances significativos en la cobertura de algunos servicios como salud y educación, pero reitera la persistencia de falencias en materia de calidad y acceso efectivo e integral a los derechos; confirma la continuidad de problemas graves en las políticas de prevención del desplazamiento y protección de los líderes de PSD, amenazados en muchas regiones del país por demandar sus derechos y plantea la reformulación total de la política pública en aquellos campos en los que se presentan las mayores falencias (vivienda, generación de ingresos, reparación integral).”<sup>42</sup>

Los diferentes autos emitidos por la Corte desde 2007 y en especial los 13 autos dictados tan sólo en 2009, según afirma CODHES, “han tenido un fuerte impacto en la reformulación de las políticas públicas y en el incremento de las partidas presupuestales asignadas para la atención de los desplazados”.<sup>43</sup> De esta manera, el gobierno nacional ha destinado durante los últimos años mayor cantidad de recursos para la atención a la población destinada que en años y épocas anteriores. En 2009 por ejemplo, se destinaron 1.366 millones de pesos para este rubro (aproximadamente US \$708.653) sumado a lo que se destina anualmente para la compra y adjudicación de tierras para los desplazados que ronda actualmente los 40 mil millones de pesos (aprox. 20,7 millones de dólares) y lo que se destina a la conformación de proyectos productivos.

Desde el punto de vista institucional también se produjeron cambios significativos a partir de la sentencia T-025 de 2004. Habría que recordar que desde 1997 fue creado el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada –SNAIPD, con el fin de integrar los intereses y recursos de distintas entidades públicas, privadas y comunitarias, cualificar esfuerzos para generar acciones y lograr soluciones para las comunidades desplazadas desde distintos ámbitos.

De esta manera, desde su creación son muchas las entidades que han tenido que ver con la política pública tendiente a brindar respuesta al tema del desplazamiento y a su vez, ninguna ha concentrado de manera exclusiva la responsabilidad de la atención para esta problemática, lo que ha generado por mucho tiempo desinformación para las víctimas del desplazamiento sobre a quién acudir y ante quien denunciar, descoordinación entre las entidades mismas que atienden la población desplazada, ausencia de cifras consolidadas y un sinnúmero de

---

<sup>42</sup> *Ibid.*, p.17.

<sup>43</sup> ¿Salto Estratégico o salto al vacío? Boletín informativo de la Consultoría para los Derechos Humanos y el desplazamiento. Número 76, enero de 2010, p.4.

inconvenientes que han imposibilitado al Estado colombiano dar una respuesta más efectiva a este fenómeno.

Con la creación de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional en 2005, es que el gobierno ha intentado responder a la situación no sólo en lo que tiene que ver con las víctimas del desplazamiento sino de otras víctimas de la pobreza, narcotráfico y violencia. Actualmente, Acción Social administra los principales programas gubernamentales de atención al desplazado (que se reconoce únicamente si se encuentra inscrito en el RUPD) y de retorno a tierras.

A pesar de los cambios realizados por el gobierno nacional en el ámbito institucional, como también a través de los recursos destinados para atender la situación de desplazamiento, el “Estado de Cosas Inconstitucional” persiste para la Corte Constitucional después de casi 6 años de la emisión de la Sentencia, debido a que a través de los diferentes informes y autos producidos en estos años se ha comprobado que, “existen asimetrías profundas en la respuesta institucional, según el tipo de derechos y que las materias en las que se observa el mayor déficit de atención son precisamente aquellas de las cuales depende la posibilidad de una estabilización socioeconómica de los hogares y las personas en situación de desplazamiento”.<sup>44</sup>

### **3.1.3. El desplazamiento en cifras**

Es necesario advertir que sobre el tema de desplazamiento, entregar cifras consolidadas resulta ser un objetivo ‘problemático’ en la medida que existen significativas diferencias entre los resultados que brindan los organismos del Estado y los que presentan las organizaciones que han hecho seguimiento a esta problemática desde hace varios años de manera independiente como la ACNUR (El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados), CODHES (Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento) y el Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC) que hace parte del Norwegian Refugee Council (NRC).

Las diferencias entre los acumulados que presentan unas y otras fuentes (gubernamentales y no gubernamentales) tienen distintas razones. Una de ellas tiene que ver con el tiempo de inicio del monitoreo del desplazamiento, el cual data de 1993 para CODHES y del año 2000 para el Gobierno Nacional a través del *Registro Único de Población Desplazada* o RUPD en el que se inscriben directamente las personas que han sido desplazadas.

---

<sup>44</sup> *Ibid.*, p.19.

Este registro en sí mismo presenta ciertos inconvenientes, en la medida que existe un alto porcentaje de desplazados que no se encuentran inscritos en tal registro debido al desconocimiento y falta de información del desplazado para acceder al mismo, e incluso por el rechazo de las solicitudes de inscripción.<sup>45</sup> El nivel de registro en el RUPD, que según la Corte Constitucional apenas representaría el 65% del total real de los desplazados, también se podría explicar por el requisito que estuvo vigente hasta 2008 (y que derogó la Corte Constitucional en ese año) sobre el cual la víctima sólo podría ingresar al RUPD después de haber cumplido un año de desplazamiento, lo que desestimuló a las víctimas a reportar su situación y en general, produjo inconsistencias en las cifras estatales de desplazamiento.

De esta manera, las cifras oficiales hablan en la actualidad de cerca de 3.3 millones de desplazados mientras que los estudios de las organizaciones no gubernamentales coinciden en que son cerca de 4,9 millones. Así lo registra el Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC), que además, toma las cifras oficiales y las de los Organismos No Gubernamentales y calcula que la tasa de desplazamiento en este Colombia oscila entre un 6 y un 10,8% sobre el total de la población.<sup>46</sup>

En el informe que presenta este Centro, el nuevo desplazamiento, correspondiente al producido durante 2009, fue de cerca de 286.000 mil personas.<sup>47</sup> De acuerdo con las cifras del año anterior (2008) las estadísticas gubernamentales expresaban que 240.343 personas fueron víctimas de desplazamiento forzado, mientras que las cifras presentadas por CODHES hablaban de 305.996. Si bien el comienzo del desplazamiento tiene raíces décadas atrás (1960) es durante los últimos 25 años que el problema se ha venido profundizando. De acuerdo con el informe de CODHES “¿Salto Estratégico o salto al vacío?” de enero de 2010, entre 2002 y 2009 la cifra de desplazados fue de 2.412.834 personas. “Esto quiere decir que de un total aproximado de 4.915.579 de personas que han sido desplazadas en los últimos 25 años en Colombia, el 49% fueron expulsadas de sus tierras desde que se inició el gobierno de Álvaro Uribe Vélez”.<sup>48</sup>

De esta manera, las cifras demuestran cómo la Seguridad Democrática no ha representado un alivio para las personas ubicadas en zonas de riesgo de desplazamiento ni para quienes lo han padecido de manera constante durante varias décadas y que representan el 69% del total de

---

<sup>45</sup> *Colombia: New displacement continues, response still ineffective*. Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC). 2010.

<sup>46</sup> *Ibid.*, 2010.

<sup>47</sup> *Ibid.*, 2010.

<sup>48</sup> *¿Salto Estratégico o salto al vacío? Op.cit.*, p 1.

municipios del país (773 de los 1.119 municipios del territorio nacional). Por su parte las zonas de llegada de personas desplazadas más afectadas durante 2009 fueron:

- Antioquia con 45.774
- Bogotá con 42.999
- Nariño con 25.772
- Valle del Cauca con 23.500
- Cauca con 12.741
- Santander con 11.442
- Meta con 9.621
- Bolívar con 9.529
- Huila con 9.061
- Córdoba con 8.636

De acuerdo con los datos de CODHES la tasa de desplazamiento en 2009 fue de 660 personas por cada 100.000 habitantes y del total de municipios afectados, 63 sobrepasaron dicha tasa nacional.<sup>49</sup> En el marco del proceso de verificación adelantado por la Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado, se explica la calificación del desplazamiento forzado como una **tragedia humanitaria** a través de la contundencia de las cifras relacionadas a la situación a lo largo de varios años y en especial, de los últimos dos periodos presidenciales. La conclusión de los estudios de verificación sobre el Goce Efectivo de los Derechos (GED) es tan alarmante como dicente sobre la efectividad de la política pública implementada hasta el momento y es que, “los desplazados son el grupo social más vulnerable entre los vulnerables”.<sup>50</sup>

Estas son algunas de las cifras que presenta la Comisión de Seguimiento y que ayudan a respaldar esta afirmación:<sup>51</sup>

- La población desplazada ha sido a su vez despojada de más de 5,5 millones de hectáreas
- Se encuentran en niveles de pobreza que antes del desplazamiento eran de aproximadamente del 50%; son del 97% después del mismo
- En cuanto a niveles de indigencia, se ha incrementado del 23% al 80%
- Sólo el 5% de los desplazados habita una vivienda digna
- Más del 80% desconoce sus derechos como victimas
- Sólo el 13% cuenta con ingresos superiores al salario mínimo legal
- Más del 50% ha reportado hambre física

Hasta que no se avance significativamente en estos indicadores, no se pueden utilizar términos diferentes para describir la situación de desplazamiento, si no son los de tragedia

---

<sup>49</sup> *Ibid.*, p.1.

<sup>50</sup> *El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado: reparar de manera integral el despojo de tierras y bienes. Op.cit.*, p. 16.

<sup>51</sup> *Ibid.*, p. 20.

humanitaria, población vulnerable o inseguridad humana que no ha sido paliada durante los ocho años de Seguridad Democrática y que sí en cambio se profundizó. En este contexto y sin una mejoría de los indicadores se puede predecir que el “Estado Inconstitucional de las Cosas” continuará hasta que no se haga una aproximación diferente al conflicto interno armado y que evite que más personas sean desplazadas y despojadas de sus bienes y tierras.

### 3.1.4. Amenazas y desplazamiento

“Durante 13 años hice una finca, tenía muchas especies de animales y cultivaba la tierra. Eran tiempos buenos, pero usted sabe, la maldita guerra llega y todo se trastorna. En el campo no se cierran puertas ni se le niega la entrada a nadie, los grupos armados llegan sin avisar y, sin pedir permiso, se quedan el tiempo que quieren y disponen de todo como si fuera de ellos, luego se van. Como si el diablo les avisara, apenas se va un grupo llega otro y ahí empieza el problema, porque lo acusan a uno de auxiliador. Uno, que cuando le toca hablar lo hace, trata de explicarles que cuál auxiliador si nadie pide permiso y que ellos saben cómo son las vainas, pero aunque lo saben, nada les vale y le dicen que deje todo como está y que tiene que irse. Es el colmo, hasta le preguntan si se quiere morir. Uno en esos momentos recuerda lo que le ha pasado a tantos conocidos, uno sabe que la cosa es en serio y no queda sino irse. No hay manera de que entren en razón y mejor no jugarse la vida.”<sup>52</sup>

*Hombre. Desplazado en San Vicente del Caguán, cabecera municipal.*

De acuerdo con las cifras presentadas por el Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC), el nuevo desplazamiento, correspondiente al producido en 2009, fue de más de 286.000 mil personas.<sup>53</sup> De esta manera, se comprueba que el desplazamiento forzado de personas del campo hacia las ciudades continuó en 2009. El denominado desplazamiento “gota a gota” si bien es menos visible, representa el grueso de las cifras de desplazamiento, pero a pesar de esto, los grandes desplazamientos que para 2009 fueron calculados en 80, dejaron un saldo de 19.000 personas desplazadas.

Los grupos más afectados de desplazamiento en Colombia históricamente han sido campesinos, en su mayoría de ascendencia indígena y afrocolombiana, de los departamentos de Chocó, Cauca, Valle del Cauca, Antioquia y en especial de Nariño, donde en 2009 se llevaron a cabo más de la mitad de los desplazamientos masivos acompañados de múltiples casos de asesinatos de indígenas.

Por su parte, la tragedia del desplazamiento no sólo afecta internamente a las ciudades y poblaciones que reciben centenares de personas por semana que huyen del conflicto. Más allá de las fronteras también se evidencia esta problemática. A cifras de 2008 “por lo menos

<sup>52</sup> *Tres veces víctimas. Víctimas de la violencia, el silencio y el abandono. Conflicto armado y salud mental en el departamento de Caquetá, Colombia: Médicos sin Fronteras: julio de 2010, p. 18.*

<sup>53</sup> *Colombia: New displacement continues, response still ineffective. Op.cit. p. 1.*

25,430 ciudadanos colombianos solicitaron asilo y refugio ante autoridades de 34 países del mundo”.<sup>54</sup> Ecuador, Canadá, Venezuela, Estados Unidos, Chile, España, Costa Rica, Panamá y Argentina son los países que presentan mayor número de solicitudes de asilo de colombianos.

De acuerdo con la Consultoría para los Derechos Humanos y Desplazamiento (CODHES) el desplazamiento en Colombia “es una decisión que está precedida de hechos de fuerza”, estos hechos involucran:

1. Actuación de viejos y nuevos grupos paramilitares que han consolidado su dominio sobre tierras arrebatadas, controlan el negocio del narcotráfico, “capturan la institucionalidad local e imponen con armas y dinero formas de control político en sus zonas de dominio”.
2. Sucede en zonas de disputa territorial entre el Estado a través de su ejército frente a la subversión armada con acciones militares sostenidas de parte y parte.
3. Ocurre debido a las fumigaciones aéreas de cultivos y de erradicación manual que se realizan acompañados de operativos militares que incluso, cuentan en varias ocasiones con la colaboración de desmovilizados (ex paramilitares). En estos casos, los campesinos que hacen parte, según se comenta en el informe presentado por CODHES en 2010, “del eslabón más débil del negocio de las drogas”, tienen que salir a buscar refugio y otros medios de vida fuera de sus tierras.
4. De manera más reciente ha aparecido el desplazamiento interurbano debido al fenómeno de la violencia metropolitana y la “proliferación de prácticas mafiosas de intimidación” que ha hecho que este desplazamiento sea cada vez más frecuente entre ciudades.

El recrudescimiento de las acciones militares y la estrategia de gobierno para luchar contra los grupos armados que se ha dado especialmente desde 2008, logró en su momento un notable debilitamiento de las FARC. Sin embargo, la agudización del conflicto y el reagrupamiento de las fuerzas paramilitares han permitido que se comprometan de manera más significativa un mayor número de violaciones de los derechos humanos. De esta manera, encontramos que el nivel de inseguridad y amenaza que había disminuido para 2008, se incrementó particularmente en 2009.<sup>55</sup>

En este mismo año (2009) la agudización del conflicto se evidenció especialmente en catorce departamentos del país en donde las operaciones militares contra las guerrillas y las acciones ofensivas de las FARC se profundizaron. De acuerdo con la Corporación Nuevo Arco Iris, en tal año se presentaron en estas regiones 564 combates que involucraron a las FARC, de los

---

<sup>54</sup> ¿Salto Estratégico o salto al vacío? *Op.cit.*, p. 4.

<sup>55</sup> COLOMBIA: *New displacement continues, response still ineffective. Op.cit.*, p. 4.

cuales 346 se dieron por iniciativa de la Fuerza Pública (Ejército, Policía, etc.) Por su parte, con respecto a 2008, los ataques de la guerrilla se incrementaron en 2009 en un 108%.

De esta manera, se puede empezar a establecer una relación entre el incremento de las acciones militares y de los ataques de la guerrilla con los sostenidos niveles de desplazamiento lo que evidencia el grave estado de desprotección y vulnerabilidad en el que se encuentra especialmente la población rural ubicada en zonas de conflicto, y las escasas y tibias soluciones que se han dado de parte del gobierno en el marco de sus Programas de Seguridad Democrática para salvaguardar la vida, libertad y derechos de esta población.

En la disputa territorial entre el ejército y las guerrillas se percibe un “desconocimiento reiterado de un principio de distinción entre combatientes y no combatientes”<sup>56</sup>. Esto atenta contra del Derecho Internacional Humanitario y de manera más puntual contra los *Principios Rectores a la protección durante el desplazamiento* que “tienen la particularidad de reunir en un mismo documento elementos de tres ramas del derecho internacional público: derecho internacional humanitario, derecho de los derechos humanos y derecho de los refugiados”.<sup>57</sup>

El Principio Rector No. 10 en su numeral 2 expone que:

“Los ataques u otros actos de violencia contra los desplazados internos que no intervienen o han dejado de intervenir en las hostilidades estarán prohibidos en toda circunstancia. Los desplazados internos serán protegidos, en particular, contra: a) los ataques directos o indiscriminados u otros actos de violencia, incluida la creación de zonas en las que se permiten los ataques a la población civil; b) la privación de alimentos como medio de combate; c) su utilización como escudos de ataques contra objetivos militares o para proteger, facilitar o impedir operaciones militares; d) los ataques a sus campamentos o asentamientos; y e) el uso de minas antipersona.”<sup>58</sup>

Este Principio Rector es sin duda uno de los más quebrantados de parte y parte en territorios de conflicto habitados por campesinos e indígenas: de parte del Ejército y la Armada son frecuentes los retenes y el control de alimentos, y por parte de las guerrillas se da la siembra indiscriminada de minas y el reclutamiento forzado y masivo de niños, niñas y adolescentes.<sup>59</sup> De esta manera, se percibe cómo el enfoque militarista asumido desde el gobierno de los últimos ocho años y que posiblemente se perpetuará a través del sucesor de Uribe Vélez (Juan Manuel Santos, ex ministro de Defensa) no ha contribuido de manera

---

<sup>56</sup> ¿Salto Estratégico o salto al vacío? *Op.cit.*, p.10

<sup>57</sup> Lavoyer, Jean-Philippe. *Principios Rectores relativos al desplazamiento de personas en el interior de su propio país*. Revista Internacional de la Cruz Roja No 147, septiembre de 1998, pp. 509-522.

<sup>58</sup> *Ibid.* No.10, numeral 2.

<sup>59</sup> ¿Salto Estratégico o salto al vacío? *Op.cit.*, p. 10.

fehaciente a la prevención del desplazamiento, ni a la protección de las poblaciones en riesgo y por el contrario, ha contribuido con diferentes acciones a su éxodo.

Si bien la figura 5 (ANEXO) presenta la distribución porcentual de los autores de desplazamiento en Colombia, debe decirse que en el sistema de registro actual (RUPD) existen grandes incertidumbres con respecto a estos datos. De acuerdo con la Comisión de Seguimiento hay grandes vacíos en cuanto a la información que se recolecta entre los desplazados sobre quiénes fueron los responsables de su éxodo. En muchas ocasiones, por temor a represalias, connivencia de ciertos grupos armados con las autoridades, entre otras causas, no se logra tener cifras suficientemente consolidadas sobre los autores de desplazamiento en Colombia. Comenta la Comisión de Seguimiento, si a lo anterior “se agrega el correspondiente al de aquellos en los cuales la persona o el grupo familiar declarante manifestaron no identificar a sus agresores, se hace necesario reconocer que el país no cuenta con la información de cerca del 50% de los presuntos responsables del desplazamiento forzado en Colombia”.<sup>60</sup>

### 3.1.5. Atención al desplazado

“Ahora vivo en un rancho, en un barrio peligroso, por las mañanas vendo plátanos en una carretilla y en las tardes voy a la plaza del mercado a cargar bultos en los camiones. Pero eso no alcanza para tanto gasto. Acá la cosa es muy distinta. Hay gente que lo ve a uno como animal raro, piensan que si somos desplazados es porque algo malo hicimos. Hasta pensarán que nos lo merecemos, pero nunca nos preguntan qué nos hicieron, por qué tuvimos que venirnos.”<sup>61</sup>

*Hombre. Desplazado en Florencia.*

(Tuvo que desplazarse después de presenciar combates entre varios grupos armados en su pueblo. Cuando finalmente un grupo tomó el territorio, fue testigo del asesinato y descuartizamiento de una persona).

En lo que tiene que ver con la atención al desplazado se puede afirmar que, en comparación con la situación de finales de los años 90 y principios de esta década, se ha logrado mayor coordinación por parte de las instituciones encargadas de brindar atención a la población desplazada por la violencia. La creación misma de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional que concentra los principales programas de atención al desplazado y su coordinación en todo el territorio nacional ha contribuido a mejorar algunos índices de atención a esta población y de su calidad de vida, como por ejemplo el acceso a la Salud, la Educación y la atención humanitaria de emergencia. De acuerdo con los informes de 2009 de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado

<sup>60</sup> *El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado: reparar de manera integral el despojo de tierras y bienes. Op.cit., p. 39.*

<sup>61</sup> *Tres veces víctimas. Op.cit., p. 17.*

la atención humanitaria de emergencia mejoró en un 84%, al igual que el incremento en la afiliación a la salud (75%) y el acceso a la educación básica (84%).

La mejora en estos índices y la creación misma de este organismo han surgido especialmente como respuesta a la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional y a los diferentes autos emitidos desde entonces por este organismo, y no como una política de Estado enmarcada en el Programa de Seguridad Democrática preparada para contener este fenómeno derivado del conflicto armado. En este orden de ideas, en el mismo informe que presenta la Comisión de Seguimiento, también se señalan cifras tan preocupantes como las mencionadas en un capítulo anterior sobre la calidad de vida de la población desplazada y que se citan nuevamente a continuación:

Esta población se encontraba bajo niveles de pobreza que antes del desplazamiento eran de aproximadamente del 50% y después del mismo fue de 97%; los niveles de indigencia por su parte se han incrementado del 23% al 80%.; sólo el 5% de los desplazados habita una vivienda digna; sólo el 13% cuenta con ingresos superiores al salario mínimo legal y más del 50% de esta población ha reportado hambre física. Estos porcentajes permiten cuestionarse sobre la existencia de una política orientada a generar procesos de recuperación socioeconómica y psicosocial, más orientada por el momento, hacia la asistencia humanitaria para suplir las necesidades emergentes que a programas pensados para plazos más amplios y resultados más duraderos.

Justamente, una de las críticas más frecuentes que se les hace a los programas de atención al desplazado vigentes tiene que ver con su ‘corte asistencialista’ que se limitan a la ayuda humanitaria de emergencia pero que en el largo plazo resultan ser insostenibles, lo que no le permite a esta población insertarse productiva y económicamente de una manera autosuficiente y sostenible en las nuevas ciudades y poblaciones de residencia.

De esta manera, con el paso del tiempo y una vez culminan las medidas de atención, los desplazados han pasado a engrosar las cifras de las principales problemáticas sociales del país: pobreza, indigencia, desempleo, analfabetismo, desnutrición, etc. Así, la concepción asistencialista del desplazado-víctima, permite que se produzcan respuestas inmediatistas del Estado, que “al no poder -o querer- abordar las causas, vienen a introducir un elemento de ‘legalización’ o legitimación del desplazamiento”.<sup>62</sup>

---

<sup>62</sup> El Desplazamiento Forzado en Colombia. Médicos Sin Fronteras. Capítulo 1: Primera Aproximación. [On line] <http://www.disaster-info.net/desplazados/informes/msf/informe01aproximacion.htm>

La atención de emergencia es sin duda un paso vital para la supervivencia de las personas víctimas del desplazamiento forzado, pero tal y como lo afirma la antropóloga y politóloga Gloria Naranjo Giraldo en relación con el itinerario de las pérdidas sufridas por los desplazados, de acuerdo con las indicaciones de Hanna Arendt, “sólo constituye el primer paso en el largo camino de las reparaciones y resarcimientos debidos a quienes han sufrido éxodos forzados y desarraigos”. Continúa Naranjo, “es absolutamente necesaria e imprescindible y debe realizarse de manera oportuna y eficiente con un profundo respeto por los afectados, sin lastimar su dignidad o lesionar alguno de sus derechos”.<sup>63</sup> Es evidente entonces la importancia de la atención humanitaria de emergencia cuando se produce el desplazamiento y cómo en este aspecto, en los últimos años se ha mejorado frente al manejo que se le daba a la situación en etapas anteriores.

Sin embargo, queda claro que esta atención primaria representa tan sólo el primer paso de un proceso más complejo, en el que los pasos siguientes son los que garantizarán la supervivencia digna de las comunidades que alguna vez fueron desplazadas por la violencia y de su retorno. Que no se conviertan en una cifra más de pobreza, indigencia, delincuencia, desnutrición y en general de la marginalidad es parte de la solución que debe brindar una política pública menos asistencialista y más orientada a la reparación integral y de retorno del desplazado a sus tierras.

Por su parte, el sistema de registro de desplazados es una de las áreas en la que es urgente mejorar para así brindar una atención más completa y contar con un panorama más realista de este fenómeno. Asimismo, el RUPD debe “operar como una herramienta a favor de la protección de los derechos de la población desplazada –entre ellos, de manera fundamental, al de reparación–, y no a obstaculizar su realización”, afirmó la Comisión de Seguimiento.

### **3.1.6. Reparación y restitución de tierras**

“Por eso estoy por aquí [en la Unidad de Atención y Orientación a la población desplazada], pues me dijeron que nos pueden ayudar. Tuve que venir sola porque mi esposo se ha enfermado y mi hijo tiene miedo de salir a la calle. Yo también tengo miedo, pero me toca hacerlo. Sabe, doctor, hace varias noches que no duermo, tengo sueños en donde veo las cabezas de mis vecinos. Veo que lloran, que suplican, que piden misericordia. Me despierto llorando. Me pongo a pensar en la finca, en mis matas de jardín, en mis gallinas y el ganado y en los perros que se querían venir con nosotros pero tocó espantarlos con piedras para que no nos siguieran. Nunca me había sentido así. Nunca había visto a mi esposo tan callado, nunca lo había visto llorar en silencio. Y qué decir de mi hijo, el muchacho ya no es el de antes. Ahora en su mirada ya no hay ternura, hay rabia, hay odio. No sé qué va a ser de nosotros

<sup>63</sup>Naranjo Giraldo, Gloria. El desplazamiento forzado en Colombia. Reinención de la identidad e implicaciones en las culturas locales y nacional: Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona N° 94 (1), agosto de 2001.

ahora, sólo sé que nos queda Dios y que nuestra vida no será la misma porque ahora somos desplazados.”<sup>64</sup>

*Mujer de 50 años. Desplazada en Florencia.*

(Cuando un grupo armado llegó a su pueblo, oyó como mataban y descuartizaban a unos hombres y luego la obligaron a enterrarlos. Finalmente, tuvo que abandonar su casa y desplazarse a Florencia después de que su hijo recibiera amenazas).

El tema de reparación y retorno a tierras sin duda es uno de los más problemáticos y en los que menores avances se han dado al respecto en el contexto de la situación de desplazamiento. La Comisión de Seguimiento de la política pública sobre desplazamiento forzado a través de un examen financiero e institucional ha demostrado que, “en muchos casos la política no ha sido construida en función de garantizar el goce efectivo de los derechos, al punto en que en campos como vivienda, generación de ingresos y reparación integral, las políticas públicas actuales no tienen capacidad para ofrecer una solución efectiva y requieren un profundo replanteamiento, tal como lo ha solicitado la Corte Constitucional mediante el Auto 008 de 2009”.

De esta manera, tanto la Comisión de Seguimiento como la Corte Constitucional encuentran en la restitución de tierras y bienes a los desplazados, la manera más integral de reparación que se puede llevar a cabo. Recordemos que son más de 5,5 millones de hectáreas de tierras de las cuales han sido despojados millones de colombianos a través del desplazamiento forzado. Otras cifras que reveló la Encuesta Nacional de Verificación de 2008 (ENV-2008) llevada cabo tal Comisión son:

- El 91,3% de los grupos familiares desplazados inscritos en el RUPD manifestó haber abandonado algún tipo de bien (tierras, bienes raíces no rurales, animales, muebles del hogar, etc.) en sus municipios de expulsión.
- El 63% de las familias fueron expulsadas de zonas rurales y otro 21,4% de centros poblados.
- Se concluye que un porcentaje significativo (52,2%) de los desplazados sufrió el despojo de sus tierras o fue forzado a dejarlas abandonadas.<sup>65</sup>

Tales hechos representan grandes obstáculos para que se pueda alcanzar una solución sostenible que permita superar la tragedia humanitaria que representa el desplazamiento forzado. Hasta el momento, para el Estado colombiano devolver las tierras arrebatadas, vendidas bajo presión o abandonadas de manera forzada a sus dueños como también lograr que la población desplazada retorne a las tierras recuperadas no han sido tareas fáciles. Estas son algunos de los métodos de apropiación de tierras en el marco del desplazamiento que se

<sup>64</sup> *Tres veces víctimas. Op.cit.*, p. 14.

<sup>65</sup> *El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado: reparar de manera integral el despojo de tierras y bienes. Op.cit.*, p. 17.

dan en Colombia de acuerdo con la descripción que hace Alejandro Reyes en su libro *Guerreros y campesinos, el despojo de la tierra en Colombia* (2009):

- Transferencia forzada de títulos bajo coacción a nombre del comandante o mando medio del grupo paramilitar (o algunas veces guerrillero) implicado en el hecho.
- Corrimiento de cercas para englobar predios de desplazados.
- Uso de testaferros o familiares para ocultar la titularidad, hasta la adjudicación a combatientes campesinos, o desplazados por las guerrillas.
- Venta a bajo precio.
- Compra de deudas hipotecarias y crediticias a los bancos y propietarios endeudadas por parte de mandos paramilitares y otros particulares.
- Venta forzada y a menor precio.
- Expropiación violenta sin contraprestación económica.

Se debe recordar aquí, que en el conflicto Colombiano, la posesión de la tierra es un aspecto determinante dentro del mismo, “por ser un activo de alto valor, no solamente de orden económico sino también de carácter estratégico”.<sup>66</sup> Mediante el mismo, los grupos dominantes, no sólo los subversivos como guerrillas, paramilitares y narcotraficantes, sino también económicos, como hacendados, ganaderos y empresarios, han encontrado la manera para ejercer un control estratégico de los territorios a través del apoderamiento y acumulación de tierras.

La concentración de tierras entonces es un aspecto sumamente influyente en el marco del desplazamiento y de la restitución de terrenos y propiedades para las poblaciones que desean regresar o reubicarse. De acuerdo con la tesis que recogen los investigadores Ibañez y Querubín, si bien no se puede establecer una relación de causalidad entre desplazamiento y concentración de tierras, sí existe una estrecha relación entre ambas variables. Según los estudios realizados, el desplazamiento es más frecuente en los departamentos que registran mayores índices de concentración de tierra, medidos a través del coeficiente de Gini.<sup>67</sup> Durante 2000, 2001 y 2002 años de intensificación del desplazamiento forzado, se encontró que, “los municipios que registran los mayores coeficientes Gini de concentración de tierra coinciden con aquellos en los cuales se presentaron importantes desplazamientos”.<sup>68</sup>

---

<sup>66</sup> *El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado: reparar de manera integral el despojo de tierras y bienes. Op.cit.*, p. 43.

<sup>67</sup> Ibañez, A.M. y P. Querubín, *Acceso a tierras y desplazamiento forzado en Colombia*. Documento CEDE. Bogotá: Universidad de los Andes, 2004.

<sup>68</sup> *El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado: reparar de manera integral el despojo de tierras y bienes. Op.cit.*, p. 42.

Se debe decir que el fenómeno de concentración de tierras es previo al periodo presidencial de Uribe Vélez y por ende, de Seguridad Democrática. Es aproximadamente desde 1996 que este fenómeno se acentúa en el país, en coincidencia con el aumento en el número de desplazados internos. De acuerdo con un estudio reciente del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, el 94% de los propietarios del país (3.346.445) es titular de sólo el 18,7% de la superficie equivalente a 2.411.399 predios, cada uno con una extensión promedio inferior a 50 hectáreas. Mientras tanto, el 1,4 % de los propietarios (48.212) son titulares del 65,4% de la superficie representada en 29.342 predios, cada uno con extensiones promedio superiores a las 200 hectáreas.<sup>69</sup>

En este sentido, la restitución de tierras a desplazados en un contexto de concentración de tierras adquiere gran relevancia, lo ya que ha terminado por tocar muchos intereses particulares, y en parte ha obstaculizado el proceso de reintegración y las maneras cómo se aborda este tema desde el gobierno nacional. Este es el caso del Ministerio de Agricultura en los dos últimos periodos, el cual fue encargado a través de sus diferentes instituciones y organismos adscritos de crear y asignar proyectos productivos en aquellas tierras recuperadas y destinadas para la población desplazada. Su gestión resultó ser muy cuestionada y criticada, especialmente por la participación del Ministro de esta cartera en la asignación de subsidios a familias terratenientes de grandes terrenos y recursos quienes se presentaron como participantes del Programa “Agro Ingreso Seguro”, creado con el fin de apoyar proyectos agrarios para campesinos, desplazados y comunidades con escaso acceso al crédito. Estas asignaciones, entre otros hechos similares en las que intervinieron directamente altos directivos del gobierno y de este Ministerio causaron un gran revuelo cuando salieron a la luz pública. Más que constituir un hecho anecdótico, este evento puntual ayuda a ilustrar cuál ha sido la concepción sobre el campo y la distribución de la tierra que hay desde las élites políticas y económicas, no sólo en el marco de la Seguridad Democrática sino desde décadas atrás; no se puede ignorar entonces que el origen del conflicto armado actual tiene fuertes orígenes en el tema agrario.

Ahora bien, la restitución de tierras que en el marco de un Proceso Justicia y Paz con los paramilitares, cuyas muchas de sus víctimas son desplazados se ha abordado desde la perspectiva de la extinción de dominio de los bienes de paramilitares y narcotraficantes que una vez han sido sentenciados o que hacen parte del Proceso, han entregado sus bienes al Estado colombiano. Así, se esperó y se creyó por un buen periodo que las tierras devueltas por estos personajes iban a ser suficientes para la reparación de las víctimas de la violencia.

---

<sup>69</sup> *El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado: reparar de manera integral el despojo de tierras y bienes. Op.cit., p. 41.*

Desde principios de los noventa hasta el día de hoy tan sólo cerca de 100 mil hectáreas son las que han sido recuperadas versus las 5,5 millones de hectáreas que se calculan que han sido despojadas.

Por tal razón, los programas de restitución de tierras que no han tenido salida a lo largo de varios años bajo la administración Uribe ni de la Dirección Nacional de Estupefacientes que ha estado al frente del tema, ahora tienen una gran desafiante durante el nuevo gobierno entrante, y que es posible que tomen un nuevo rumbo según lo que se aprecia en las declaraciones del nuevo Ministro de Agricultura del gobierno de Juan Manuel Santos, Juan Camilo Restrepo: “No tiene sentido que esta política de restitución esté, en gran proporción, colgada de unas tierras que tiene estupefacientes y que no puede movilizar con agilidad”.<sup>70</sup>

Por tal razón, “las tierras que el gobierno de Álvaro Uribe recuperó durante estos ocho años no son suficientes ni idóneas para hacer la reparación integral de las víctimas del despojo de tierras actualmente”, confirmó Alejandro Reyes, autor del libro *Guerreros y campesinos, el despojo de la tierra en Colombia*.<sup>71</sup> Lo anterior no quiere decir que la extinción de dominio no sea más un mecanismo para la restitución, lo que se debe procurar es que los procesos de extinción se agilicen, de lo contrario, “el Estado podría verse en la obligación de adquirir un considerable número de hectáreas en un mercado caracterizado por un elevado grado de poder oligopólico, y posiblemente, monopolístico en algunas zonas del país”. Como lo revela la situación actual, existen pocas terrenos formalmente disponibles para hacer restitución de tierras a desplazados, y aún no se ha logrado concretar una política específica para hacerlo desde el gobierno nacional, a pesar del reclamo internacional y del pedido a través de sentencias y autos de de la Corte Constitucional.

La restitución de la tierra constituye la manera más adecuada de reparación en la medida que procura devolver a la a la víctima a la situación en la que se encontraba con anterioridad a la violación, esto se logra a través de la devolución de sus bienes patrimoniales, así como del restablecimiento de sus derechos y de su situación personal, familiar, laboral y social. Sin embargo son muchos los obstáculos que hay que atravesar para hacer de la restitución y política de Estado real frente a la problemática del desplazamiento. Por el momento, existen pocas tierras formalmente disponibles para la devolución o reubicación de las comunidades desplazadas, es tarea del gobierno y sus diferentes organismos agilizar los procesos de recuperación, adquisición, adjudicación y retorno a tierras.

---

<sup>70</sup> La silla vacía. “Pasos para arreglar un tierrero: un abrebocas a la política de tierras de Juan Manuel Santos”. [On line] <http://www.lasillavacia.com/historia/16657> (julio de 2010)

<sup>71</sup> *Ibid.*, (julio de 2010)

### 3.1.7. Impunidad

Al campesino Albeiro Valdez le mataron la familia para robarle sus tierras. Años después, el Estado se las devolvió. Ahora ni el Vicepresidente de la República pudo evitar que asesinaran a Valdez y que las tierras volvieran a sus enemigos. A 'Colombia' lo encontraron a un lado del camino que lleva al mar, entre Turbo y Necoclí, tirado en una platanera con los brazos levantados, como pidiendo auxilio. Nadie se extrañó de su muerte porque él mismo ya la había anunciado, y hasta había dicho quién iba a cometerla. Cinco meses antes, el Estado le había devuelto las 38 hectáreas de tierra que los paramilitares le robaron a su padre en la vereda El Tigre, corregimiento de El Totumo, en el golfo de Urabá. Aquel fue un día feliz.

Él y su familia, acompañados por unas cuarenta personas, caminaron hasta el predio devuelto, (...) Era tanta la alegría que ya nadie se acordó de las amenazas de Jairo Humberto Echeverry Bedoya, el terrateniente de la zona, dueño de 1.000 hectáreas de campo en la parte oriental del golfo. El hombre les había salido al paso y les advirtió que si insistían en llegar hasta el predio devuelto, que él contaba como suyo, "no respondía". (...)

El 10 de mayo de 2010, cinco meses y 18 días después de que Estado le devolvió las 38 hectáreas de tierra que los paramilitares le quitaron a su padre asesinado, Albeiro Valdez Martínez fue hallado muerto. Se sabe que horas antes el campesino asistió a una reunión con las Águilas Negras en zona rural de Turbo, lugar al que fue citado para que explicara sus nexos con supuestas organizaciones defensoras de derechos humanos. (...) El 25 de junio de 2010, a las 9:30 de la mañana, luego de una visita al predio, "y tras constatar que no se encontraba nadie allí ni quien opusiera resistencia", el alcalde encargado del municipio de Necoclí, Edelfred Villalobos Ortega, firmó un acta de devolución de las 35 hectáreas a un nuevo propietario a partir de la fecha: el terrateniente Jairo Humberto Echeverry Bedoya.

Fragmentos tomados de *La parábola de 'Colombia'* por José Alejandro Castaño. Revista Semana, 24 de julio de 2010.<sup>72</sup>

Para cerrar el círculo del estado de desprotección y en definitiva, de inseguridad humana que atraviesa la masiva población desplazada en Colombia, está el alto grado de impunidad con respecto al delito de desplazamiento y también, la falta de garantías por parte de los organismos correspondientes para la supervivencia de muchos desplazados, especialmente líderes comunitarios y líderes de movimientos de desplazados quienes no han recibido la protección adecuada y sufren el acecho, acoso y amenaza constante de ser asesinados o desaparecidos por las mismas fuerzas que los desplazaron de sus poblaciones.

La impunidad sobre el delito de desplazamiento alcanza aproximadamente del 99.98% de los casos que se investigan. De hecho, el porcentaje de casos investigados es muy bajo con respecto al número de casos denunciados. Por su parte, de los casos que terminaron en asesinato post-desplazamiento desde 1999 hasta 2009 y que fueron investigados, cerca del 60% se encuentran en indagación y el 20% en inhibitorio; en lo que va de 2010 se registraron

<sup>72</sup> Castaño, José Alejandro. "La parábola de Colombia" Revista Semana. [On line] <http://www.semana.com/noticias-nacion/parabola-colombia/142166.aspx> (julio de 2010)

en la Fiscalía General de la Nación cuatro denuncias por tentativa de homicidio. De acuerdo con el “Informe de seguimiento a la situación del derecho a la vida de las víctimas del desplazamiento forzado en Colombia” presentado por Coljuristas en marzo de 2010, tales cifras generan grandes preocupaciones sobre las investigaciones de los hechos que violan los derechos fundamentales de las personas en situación de desplazamiento y que expone en diferentes puntos. En este trabajo se retoman a continuación algunos de los argumentos y preocupaciones que se mencionan en este informe con respecto al tema de justicia alrededor del desplazamiento forzado:

- a) En el 80% de los casos conocidos por la Fiscalía -los casos en indagación sumados a los casos en inhibitorio- no existen avances en las investigaciones.
- b) En el 60% de los casos, al encontrarse en etapa de indagación, existen dudas acerca de la procedencia de la apertura de la ocurrencia del homicidio, si se actuó con responsabilidad y no se ha establecido si la conducta cumple el requisito de procesabilidad para iniciar la acción penal y para recaudar las pruebas para lograr la identificación e individualización de los autores de la conducta punible.
- d) El bajo porcentaje de casos de homicidios que llegan a etapa de acusación hace temer que la Fiscalía no ha otorgado prioridad a las investigaciones de estos hechos cuando las víctimas son personas en situación de desplazamiento.
- e) Las cifras oficiales no dan cuenta de la existencia de investigaciones por el delito de desaparición forzada de personas en situación de desplazamiento, lo que haría pensar que la magnitud de las violaciones contra el derecho a la vida de esta población es superior a las reportadas en el informe oficial citado. Asimismo, los niveles de impunidad sobre estas violaciones aumentan sí se tomaran en cuenta los casos de desaparición forzada contra personas desplazadas.<sup>73</sup>

Los puntos expuestos sugieren la necesidad de establecer una metodología específica de investigación de las violaciones contra el derecho a la vida de las personas desplazadas que se encuentran en natural estado de vulnerabilidad, lo cual no sólo permitiría establecer y juzgar de manera más eficiente las responsabilidades en los casos de desplazamiento y delitos asociados y también “posibilitaría conocer la existencia de otras conductas tales como ejecuciones extrajudiciales y hechos tortura y de violencia sexual, cuya ocurrencia puede estar permaneciendo invisible o al menos subestimada”.<sup>74</sup>

---

<sup>73</sup> *Informe de seguimiento a la situación del derecho a la vida de las víctimas del desplazamiento forzado en Colombia*. Coljuristas, 2010. p.8.

<sup>74</sup> *Ibid.*, p.9.

### **3.1.8. Predomina el enfoque militar sobre el humanitario**

A lo largo de este capítulo se ha descrito de qué manera el desplazamiento forzado en Colombia constituye un fenómeno humanitario de gran magnitud al que no se le ha dado resolución durante los dos últimos periodos presidenciales. Dichos periodos se enmarcan dentro de la denominada “Seguridad Democrática” cuyo propósito fue retomar el control del territorio a través del fortalecimiento de la autoridad y devolver así la seguridad a los ciudadanos quienes sentían especialmente amenazadas sus vidas y libertades por las acciones de grupos al margen de la ley, en especial de guerrillas y grupos paramilitares.

En contraposición a los aspectos puntuales positivos de la Seguridad Democrática descritos en un capítulo anterior, un grupo no menor de colombianos (cerca del 10% de la población) continuó sufriendo la tragedia del desplazamiento forzado y del despojo de sus tierras casi con la misma intensidad que el experimentado a finales de la década de los noventa y principios del siglo XXI. Este grupo de personas a quienes se les denomina desplazados o refugiados internos, está compuesto en especial por población campesina y miembros de minorías étnicas como indígenas y negritudes quienes huyeron de sus tierras a causa de la acentuación del conflicto en estas zonas.

Las responsabilidades en el sentido humanitario que caben para el estado colombiano, en especial a través de sus últimos mandatos y en definitiva para la denominada Seguridad Democrática del gobierno de Uribe Vélez tienen que ver con la falta de garantías que han tenido estas comunidades en todas las etapas de su desplazamiento, pero también por la ausencia de una política capaz de contener este fenómeno con un enfoque preventivo y humanitario y menos militar como el que ha predominado durante los últimos periodos presidenciales.

En lo que tiene que ver con las etapas previas a y durante el desplazamiento, diversos informes relatan la ausencia de un enfoque de prevención y protección de la vida y la integridad de los afectados. De acuerdo con la Comisión Colombiana de Juristas, una de las medidas propuestas por el Ministerio del Interior y de Justicia relacionadas con un auto de 2007 expedido por la Corte Constitucional, en el que a través de un decreto se buscaba incorporar muchos elementos de la -Doctrina de Acción Integral- y de la estrategia militar de consolidación de la política de “Seguridad Democrática al Plan Nacional para la atención Integral a la Población Desplazada”. Esto, relata Coljuristas, iba “en contra de los Principios Rectores relativos a la protección durante el desplazamiento, puesto que desconocen el principio de distinción entre civiles y combatientes, contenido en el derecho internacional

humanitario que tiene por finalidad proteger a los civiles, y el principio de imparcialidad propio de las acciones humanitarias”.<sup>75</sup>

Ahora bien, dentro de la complejidad que constituye la restitución de tierras hay una gran incidencia desde la Doctrina de Seguridad Democrática sobre el tema, que se proponía retornar la presencia del estado en todo el territorio nacional mediante el fortalecimiento de la autoridad y la cooperación ciudadana. De esta manera, la recuperación militar del territorio sería la primera fase, y la segunda sería la “recuperación social del territorio”, que incluso fue planteada en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.

En este punto, habría que comprender qué entendió el gobierno de Uribe Vélez como recuperación social del territorio, y que está directamente conectado con el objetivo de “mantener la confianza inversionista” a través de la creación de condiciones favorables para la inversión y puesta en marcha de megaproyectos en diferentes zonas del país, para lo cual, “el gobierno nacional ha creado un mecanismo regido por una lógica de acción militar”, según lo interpretó la Comisión Colombiana de Juristas en su informe “Colombia: La metáfora del desmantelamiento de los grupos paramilitares”.<sup>76</sup> Con tal mecanismo, tal Gobierno buscó “fortalecer la alineación de los esfuerzos militar, policial y antinarcóticos y los esfuerzos en el área social, de justicia, desarrollo económico e institucional del Estado en zonas estratégicas del territorio nacional, denominado SALTO ESTRATÉGICO”.<sup>77</sup>

Con esta directiva, claramente se afectaron y se siguen afectando los derechos de las víctimas de desplazamiento en cuanto a atención, protección, reparación y restitución de tierras en la medida que estos son condicionados a “imperativos de orden militar”, y que resultan ser opuestos a lo establecido por los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. En este contexto, la ACNUR ha identificado varios riesgos que se desprenden de las acciones militares y que deberían ser objeto de medidas preventivas para evitar el desplazamiento:

- Los efectos de las operaciones militares concentradas en determinadas zonas geográficas;
- Los enfrentamientos militares;
- Los combates por la erradicación manual de cultivos ilícitos;
- La afectación del principio de distinción;
- Los controles alimentarios implementados por parte de la Fuerza Pública; y
- La confusión de la acción humanitaria desarrollada por el Estado con la acción militar.

---

<sup>75</sup> *Ibid.*, p.8

<sup>76</sup> *Colombia: La metáfora del desmantelamiento de los grupos paramilitares. Segundo informe de balance sobre la aplicación de la ley 975 de 2005.* Coljuristas: 2010, p.110.

<sup>77</sup> Directiva Presidencial No. 01 de marzo de 2009, asunto: Coordinación del Gobierno Nacional para llevar a cabo el Plan Nacional de Consolidación Territorial. Presidencia de la República: 2009.

En lo que tiene que ver con la atención al desplazado, a pesar de que actualmente se cuenta con una Política Pública Nacional para la atención integral a la población desplazada por la violencia con la que años atrás no se contaba, el Goce Efectivo de los Derechos (GED) todavía no está completamente garantizado para la población desplazada por cuanto persisten muchos obstáculos administrativos que dificultan el registro público de las víctimas. Esto a su vez impide su rápido acceso a los programas y recursos, y por otra parte, no permite establecer “a ciencia cierta” cuantos son los afectados e implementar una política acorde con la magnitud del problema.

En este contexto, la falta de voluntad política y resistencia a eliminar barreras no ha permitido que las víctimas del desplazamiento y la violencia en general puedan contar al día de hoy con una Ley que les garantice no sólo una política de reparación y retorno a tierras, sino de prevención y protección de las poblaciones en riesgo de desplazamiento. Por su parte, en lo que tiene que ver con protección de la vida de los líderes comunitarios quienes han asumido la vocería ante el Estado y a pesar del constante reclamo internacional, es aún más precario el enfoque que desde la Seguridad Democrática se ha hecho. Las altas tasas de asesinatos y desapariciones forzadas post-desplazamiento, la impunidad con respecto a estos casos e incluso con respecto a los hechos que dieron origen al desplazamiento han profundizado el drama del desplazamiento en el contexto de la Seguridad Democrática.

### **3.1.9. La reparación integral que se adeuda**

Adicional a la **restitución de tierras**, que va acompañada de la debida la devolución de bienes patrimoniales, así como del restablecimiento de derechos personales, familiares, laborales y sociales, los pasos siguientes de la reparación y que detallan los investigadores Rodrigo Uprimy y María Paula Saffon<sup>78</sup>, tienen que ver en segundo lugar con la **compensación o indemnización** por medio del cual se busca reparar a las víctimas por concepto de los daños materiales, físicos, mentales, a la reputación y a la dignidad sufridos, los gastos generados, las pérdidas de ingreso y de oportunidades, y los costos de asistencia jurídica y servicios médicos.

En tercer lugar, destacan Uprimy y Saffon, está la **rehabilitación** que busca reparar los daños físicos, psicológicos psicosociales de las víctimas, así como ofrecer mecanismos a través de los cuales éstas puedan reclamar sus derechos y restablecer su ciudadanía, por lo cual incluye

---

<sup>78</sup> Uprimy, R. y M. Saffon. *Plan Nacional de Desarrollo y Reparaciones. Propuesta de un programa nacional masivo de reparaciones administrativas para las víctimas de crímenes atroces en el marco del conflicto armado*. Bogotá: CODHES. p. 27.

las medidas de atención médica y psicológica, y los servicios jurídicos y sociales que requieran.

En cuarto lugar, **las medidas de satisfacción** se orientan a reconocer públicamente el daño sufrido por las víctimas y a través de ello dignificarlas, para lo cual incluyen, entre otras, la investigación y sanción de los responsables de los crímenes; la difusión de la verdad, la búsqueda de los desaparecidos y de los restos de los muertos, la solicitud pública de disculpas, y la realización de conmemoraciones y homenajes a las víctimas.

En quinto lugar, señalan los investigadores, están las **garantías de no repetición** que consisten en reformas institucionales y en medidas de otra naturaleza que buscan evitar que las atrocidades vuelvan a cometerse. Estas son algunos de los pasos que deben seguirse desde el Estado de Derecho para dar resolución al tema de desplazamiento, enmarcados en una Ley de Víctimas apropiada y una reforma agraria acorde con el panorama sociocultural y territorial que ha dejado el conflicto armado interno.

En la medida que no se lleven a cabo estas acciones, el Estado de las Cosas Inconstitucional enunciado por la Corte Constitucional y respaldado por la Comunidad Internacional a través de diferentes organismos continuará; sin los ajustes correspondientes y sin una política preventiva y humanitaria sobre el desplazamiento, se estará legitimando desde el Estado la situación del no Goce Efectivo de los Derechos (GED) que persiste para la comunidad desplazada en la actualidad.

## 3.2. FALSOS POSITIVOS

### 3.2.1. La realidad de los ‘falsos positivos’ en Colombia

Los “falsos positivos” constituyen un fenómeno sobre el que si bien su surgimiento no se identifica puntualmente durante la puesta en marcha del Programa de Seguridad Democrática (2002-2010) sí se profundiza, incentiva y se descubre como una práctica sistemática realizada por miembros de las fuerzas armadas durante este periodo.

Esta práctica que en el ámbito del Derecho Internacional se clasificaría como “Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias” son llevadas a cabo por la fuerza pública, pero que en el contexto del conflicto colombiano, adquieren unos rasgos muy particulares. Se les denomina ‘falsos’ debido a que las ‘bajas’ que son presentadas como guerrilleros o personas al margen de la ley, son en realidad personas del común, en especial campesinos, habitantes de la calle, trabajadores informales, jóvenes de zonas de invasión o en algún tipo de situación de marginalidad; y son ‘positivos’ porque en el lenguaje utilizado por las fuerzas militares, un positivo es el calificativo para denominar una operación exitosa.

Tales hechos que se presentan como ‘positivos’ son premiados o bonificados con ascensos en la carrera militar, bajo la lógica de que “mostrar bajas del actor enemigo es tomado como muestra del progreso en la guerra contrainsurgente”.<sup>79</sup> Al ser civiles quienes son los que son presentados como bajas en operaciones militares, en realidad se trata de ejecuciones extrajudiciales de personas en estado de indefensión, una práctica también conocida como “body count”.

Se debe decir que el “body count” no es una práctica reciente de las fuerzas militares colombianas, en donde además, ha contado histórica y sistemáticamente con la colaboración de otras fuerzas para llevarla a cabo, en especial las paramilitares. Sobre este punto en particular Michael Evans, investigador de una organización sin fines de lucro de Washington DC, el *National Security Archive*, encargado de conseguir que se le levante la reserva a la mayor cantidad posible de documentos oficiales en temas relacionados con la seguridad de ese país, hace un recuento de algunos de los hallazgos en estos documentos a través de los cuales se comprueban la relaciones entre el ejército colombiano con el ‘síndrome del body count’ y la ayuda de los grupos paramilitares.<sup>80</sup>

---

<sup>79</sup> *Degradación del conflicto armado colombiano. Una mirada desde el Magdalena Medio colombiano*. Observatorio de Paz Integral. Magdalena Medio: 2009.

<sup>80</sup> Evans, Michael. “Los ‘falsos positivos’ son una práctica vieja en el Ejército”. *Revista Semana*. [On line] <http://www.semana.com> (Enero de 2009)

“El registro más antiguo sobre este fenómeno específico que aparece en la colección de los Archivos es de 1990. Ese documento, un cable aprobado por el embajador de Estados Unidos Thomas McNamara, reportó un preocupante aumento de violaciones atribuidas al Ejército de Colombia. (...) Al mismo tiempo, la Embajada empezó a ver la conexión entre las fuerzas de seguridad colombianas y los florecientes grupos paramilitares del país. Muchos de los recientes abusos del Ejército sucedieron “en el curso de operaciones conjuntas de grupos para-militares armados en las cuales participaron oficiales y reclutas”.<sup>81</sup>

A pesar de la revelación de que la práctica de los ‘falsos positivos’ es un tema de vieja data dentro de la actuación militar en Colombia, es con el ascenso de la Seguridad Democrática que los índices de este delito se disparan hasta el punto tal, que fue insostenible para las fuerzas armadas y el gobierno al mando, ocultar y mantener bajo su dominio las consecuencias de estos actos. Se calcula que en los primeros cinco años del gobierno de Álvaro Uribe Vélez, las ejecuciones extrajudiciales atribuibles al ejército se incrementaron un 67% con respecto a los cinco años anteriores.<sup>82</sup>

En un oficio de la Dirección Nacional de Fiscalías se informa que a la Unidad Nacional de Derechos Humanos de esta institución le asignaron 37 casos ocurridos en el periodo 1985-2001, y 901 casos ocurridos en el periodo 2002 -2008. Dicho de otra manera, se señala en un editorial del diario colombiano El Espectador, “en los últimos siete años se han producido 24 veces más denuncias que en los anteriores 17. Y aunque las denuncias no son sinónimo de falsos positivos, el alto crecimiento en las mismas sí marca una tendencia”.<sup>83</sup>

Siguiendo con las cifras de este delito actualizadas a 2009, la Unidad Nacional de Derechos Humanos de la Fiscalía reportó 1.198 casos de ‘falsos positivos’ y 2.117 víctimas. Por su parte, el CINEP (Centro de Investigación y Educación Popular) afirma que entre 2001 y 2009 se encontraron 501 casos con 1.013 víctimas que en su momento, fueron presentadas como ‘bajas en combate’ con grupos subversivos. Sin embargo, según las cifras e información recogida por la Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos y revelada en el primer semestre de 2010, son muchos más casos que los señalados, pero el temor a denunciar por parte de los afectados y familiares se presenta como un obstáculo para la consolidación de los datos. De acuerdo con la Mesa de Trabajo sobre ejecuciones extrajudiciales de esta Coordinación, son 3.796 casos documentados, de los cuales el 95% (cerca de 3.084) se

---

<sup>81</sup> *Ibid.*, (Enero de 2009).

<sup>82</sup> Informe final de la Misión Internacional de Observación sobre Ejecuciones Extrajudiciales e Impunidad en Colombia. Observatorio de Derechos Humanos: Coordinación Colombia- Europa- Estados Unidos. 2007, p.10.

<sup>83</sup> El Espectador. *Falsos positivos: ¿cosas del pasado?* [On line] <http://www.elespectador.com/node/138003/> (abril de 2009)

produjeron en los últimos siete años, es decir, a partir de la entrada en vigencia de la seguridad democrática.<sup>84</sup>

Según el CINEP, “los años en que más se contabilizaron este tipo de casos de ejecuciones extrajudiciales fueron el 2006, el 2007 y el 2008, con 183, 337 y 196 víctimas, respectivamente”.<sup>85</sup> Sin embargo es entre 2007 y 2008 es cuando se empiezan a reportar mayor número de casos, y los medios, la comunidad internacional y organismos de derechos humanos empiezan a centrar su atención sobre este fenómeno.

En 2007, se nombra la Misión Internacional de Observación sobre Ejecuciones Extrajudiciales e Impunidad conformada por 13 profesionales independientes (juristas, periodistas, antropólogos forenses y expertos en Derechos Humanos) procedentes de Alemania, España, Estados Unidos, Francia y Reino Unido<sup>86</sup>, que en el mes de octubre del mismo año presentan un informe en el que se constata que sobre las ejecuciones extrajudiciales:

- Existen patrones comunes en la forma de realización de las ejecuciones y que se pudieron documentar en diferentes regiones del país
- Existen incentivos económicos, profesionales y premios a la Fuerza Pública por la presentación de “positivos”
- Hay dificultades procesales para que las víctimas y familiares participen en los procesos judiciales
- Se reconoce un ambiente de intimidación en contra de familiares y testigos de los hechos<sup>87</sup>

---

<sup>84</sup> Soacha: *La punta del Iceberg. Falsos positivos e impunidad*. Fundación para la Educación y el Desarrollo (Fedes). 2009.

<sup>85</sup> *Falsos positivos: amenazas colectivas e intolerancia social*. CINEP. Balance del segundo semestre de 2009.

<sup>86</sup> Esta Misión fue una iniciativa promovida por el Observatorio de derechos humanos y derecho humanitario de la Coordinación Colombia - Europa- Estados Unidos, que es una coalición que agrupa 199 organizaciones de derechos humanos y sociales en varias regiones del país y las organizaciones Corporación Sembrar, Comité de Derechos Humanos “Joel Sierra”, Comisión de Vida, Justicia y Paz de la Diócesis de Quibdó, Comisión Colombiana de Juristas, Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo”, Fundación Reiniciar, Corporación Yira Castro, Humanidad Vigente, Asociación Minga, Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos, Banco de Datos del Cinep, Colectivo de Derechos Humanos Semillas de Libertad (Codehsel), Fundación Sumapaz, Asociación Campesina de Antioquia, Cristianos y Cristianas por la Vida y la Paz, Asfaddes, Comité Permanente para la Defensa de los Derechos Humanos “Héctor Abad Gómez”, ANDAS Seccional Medellín, Federación Agrominera del Sur de Bolívar, el Comité de Integración Social del Catatumbo (CISCA), Grupo Interdisciplinario por los Derechos Humanos, Asociación de Pequeños y Medianos Productores del Oriente Antioqueño (ASOPROA), Corporación Social para la Asesoría y Capacitación Comunitaria (Cos-pacc), la Corporación Jurídica Libertad, y las comunidades campesinas de la región del Pato y del Ariari en el Meta y de Guejar en Caquetá. Y a nivel internacional fue apoyada por la Red de Hermandad y Solidaridad con Colombia, el Colectivo Coliche, Cedsala y la Asociación Paz con Dignidad de España, la Asociación Francia - América Latina (FAL) y la ODHACO.

<sup>87</sup> *Informe final de la Misión Internacional de Observación sobre Ejecuciones Extrajudiciales e Impunidad en Colombia*. Op.cit., p.7.

De manera más reciente, en junio de 2009 estos hechos fueron refrendados por el Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias y arbitrarias, Sr. Philip Alston, quien concluyó que: “Las cantidades mismas de casos, su repartición geográfica y la diversidad de unidades militares implicadas, indican que éstas fueron llevadas a cabo de una manera más o menos sistemática, por una cantidad significativa de elementos dentro del ejército”. También afirmó en un aparte del informe presentado que, “existe una flagrante tolerancia (del gobierno) con respecto a estos crímenes”.<sup>88</sup>

Si bien a partir de noviembre de 2008 el número de casos empieza a disminuir, actualmente se continúan descubriendo nuevos casos y presentando denuncias sobre estos hechos. En cuanto al enjuiciamiento de los mismos, al mes de abril de 2010, 194 personas han sido condenadas a través de 52 sentencias y 708 personas enfrentan juicios en 123 casos.

El análisis que se realiza en este capítulo sobre el tema de los ‘falsos positivos’ se encuadra como un fenómeno alentado desde la Seguridad Democrática y es una clara expresión de la ausencia de Seguridad Humana en el contexto del conflicto colombiano. De esta manera, en este capítulo se pretende explorar:

1. La identificación de patrones en las ejecuciones extrajudiciales versus la tesis de las ‘manzanas podridas’.
2. El contexto creado por la Seguridad Democrática para que se dieran estos hechos a partir de la creación del programa “Red de cooperantes” y campesinos informantes, la fuerte presión de obtención de resultados desde la Presidencia del República y el escaso control en la cadena de mando militar de las operaciones realizadas.
3. La identificación de las directivas ministeriales y políticas que desde el ejecutivo incentivaron la actuación de las Fuerzas Armadas con respecto a estas bajas y la respuesta gubernamental.
4. El estado judicial de las investigaciones sobre estos delitos, patrones y altas tasas de impunidad que se perciben al respecto, y el ambiente de intimidación creado para familiares y testigos de los hechos.

### **3.2.2. Patrones de ejecución vs. ‘manzanas podridas’**

Una de las primeras reacciones de la administración de Álvaro Uribe Vélez una vez salieron a la luz pública las denuncias por ‘falsos positivos’, y que sigue siendo sostenida por muchos

---

<sup>88</sup> *Situación de derechos humanos y derecho humanitario en Colombia 2008 – 2009*. Comisión Colombiana de Juristas. p.1.

funcionarios desde hace tres años, es que estos hechos irregulares se dieron por cuenta de algunas ‘manzanas podridas’ dentro de la institución militar.

Sin embargo, con el correr de las investigaciones, análisis de las operaciones, y teniendo en cuenta los testimonios de los familiares de las víctimas, testigos e incluso miembros del ejército que han declarado al respecto, se pudieron establecer patrones comunes en la comisión de los delitos en diferentes regiones del país, y que no se tratan de unos pocos casos aislados que actuaron de manera independiente en estos hechos. Por lo tanto, la tesis de las ‘manzanas podridas’ resulta ser “insostenible” como así lo expresó Phillip Alston, relator de Naciones Unidas para ejecuciones arbitrarias. A continuación se exponen algunos de los principales patrones encontrados por la Misión Internacional de Observación sobre Ejecuciones Extrajudiciales e Impunidad<sup>89</sup> con respecto a los casos de ‘falsos positivos’:

- a) Las ejecuciones suelen ocurrir en zonas rurales en las cuales se desarrollan operaciones militares, en el marco de la implementación de la política de Seguridad Democrática.
- b) Las víctimas son en su mayoría personas campesinas, indígenas, pobladores de barrios marginados y líderes sociales y comunitarios.
- c) En muchos casos las víctimas son señaladas previamente de pertenecer o auxiliar a las guerrillas.
- d) En casi todos los casos la ejecución estuvo antecedida por la detención arbitraria de la víctima. En algunos casos, las detenciones culminaron en desapariciones forzadas. Durante las capturas se cometieron otras violaciones como torturas y tratos crueles, inhumanos y degradantes contra la víctima y los familiares.
- e) En la mayoría de los casos los cuerpos son presentados por la Fuerza Pública como combatientes muertos en enfrentamiento. Las víctimas son generalmente vestidas con prendas militares, armamento y munición. En la mayor parte de los casos los miembros de la Fuerza Pública destruyen u ocultan los documentos de identidad de las víctimas.
- f) Se otorgan beneficios económicos o incentivos a los militares que produzcan muertes, ya que ésta es uno de los indicadores de medición de los resultados de la política de Seguridad Democrática.

Adicional a estos patrones que presentó en 2007 la Misión de Observación, habría que mencionar otro patrón conectado a su vez con otra circunstancia propiciada por el gobierno de la Seguridad Democrática. Este patrón tiene que ver con el del **perfil de los reclutadores**, para el que se ha establecido que casi sin excepción, son desmovilizados de grupos

---

<sup>89</sup> Informe final de la Misión Internacional de Observación sobre Ejecuciones Extrajudiciales e Impunidad en Colombia. Observatorio de Derechos Humanos; Coordinación Colombia- Europa- Estados Unidos. 2007, p.11.

paramilitares, cuentan con edades entre 20 y 30 años, y “eran amigos personales de las familias de los muchachos que se llevaron engañados y vivían en los mismos barrios de las víctimas”.<sup>90</sup>

Se resalta este aspecto del perfil del reclutador de las víctimas en la medida que refleja de qué manera una vez se iban ‘desmovilizando’ los miembros de grupos de autodefensas (ver el capítulo 2 de este trabajo, numeral 2.3.1 Desmovilización paramilitar) a través del Proceso de Justicia y Paz, los mismos seguían ejerciendo actividades delincuenciales, lo que además continúa reforzando la idea sobre la histórica relación que han mantenido los miembros activos de las Fuerzas Armadas colombianas con los paramilitares.

Vale la pena resaltar la importancia de los testimonios de los familiares de las víctimas quienes fueron los que sacaron el tema a la luz pública y lograron movilizar la atención de medios y organismos internacionales alrededor del tema. Sin duda, uno de los casos más recordados y por el cual se abrió la atención en este tema al hacerse público y que permite describir un patrón de reclutamiento y ejecución, es el del grupo de 16 jóvenes habitantes de la localidad de Soacha (al suroccidente de Bogotá) quienes accedieron a viajar bajo falsas promesas de trabajo en otras zonas del país, aparecieron asesinados pocos días después en un municipio de Norte de Santander y fueron reportados como guerrilleros muertos en combate.

Este es un fragmento del testimonio alrededor del caso de uno de los jóvenes de Soacha asesinados que fue publicado en el diario ‘Público’ de España:

Blanca Nubia Monroy, de 51 años, es madre de ocho hijos. Uno de ellos, Julián Oviedo Monroy, de 19 años, salió el 2 de marzo de 2008 de su casa, en el municipio de Soacha, en la periferia de Bogotá, para encontrarse con alguien que iba a ofrecerle un trabajo. "Me dijo que le guardara cena. Nunca más supimos de él".

Después de seis meses de angustia, la familia se enteró de que un cadáver hallado en una fosa común en Ocaña en el lejano departamento de Norte de Santander, a 19 horas en autobús de Soacha coincidía con la descripción de Julián. Era él. Ahí estaba el tatuaje con forma de balanza en su brazo. Y la estrella tatuada en la mano. El padre de Julián fue hasta Ocaña a recoger el cadáver. Según la ficha de las autoridades, había muerto el 3 de marzo en un combate con las fuerzas armadas.

¿Sabía que su hijo era un guerrillero?, le espetó un oficial al padre del asesinado. Salió de casa el día 2 y murió el 3. Dígame, ¿en qué momento en ese tiempo cree usted que se convirtió en un guerrillero? le respondió. El ejército va a pagar por esto.

<sup>90</sup> Castillo, María del Pilar. *¿Qué tan perverso puede llegar a ser un sistema de incentivos?* Departamento de Economía Universidad del Valle: El observador Regional, p.3.

Pero, dos años después, el ejército no ha pagado por sus crímenes. La represalia se resume en tres generales y otros 24 militares destituidos no juzgados por el llamado escándalo de los *falsos positivos*: ejecuciones extrajudiciales de civiles llevadas a cabo por las fuerzas armadas y presentadas como muertes de guerrilleros en combate (...).<sup>91</sup>

### 3.2.3. El Contexto generado por la Seguridad Democrática

Como parte de los postulados de la Seguridad Democrática, se encuentra la denominada cooperación ciudadana a través de la conformación de una ‘Red de cooperantes’ y que es definida por el Ejército como “un sistema preventivo que integra a los colombianos con los organismos de seguridad del Estado y permite que los ciudadanos proporcionen voluntaria y oportunamente información a las autoridades en beneficio de la seguridad ciudadana”. Se puso en marcha al día siguiente de la posesión de Uribe Vélez, inició con alrededor de 200 personas y al día de hoy se calcula que son “3,5 millones los civiles que cumplen funciones de inteligencia militar”, según lo revela un informe de la Fundación CEPS (Centro de Estudios Políticos y Sociales) de Valencia - España.<sup>92</sup>

Dicha red es administrada por coordinadores de cada una de las Divisiones y Brigadas del ejército a lo largo y ancho del territorio colombiano, y “cuenta también con la participación activa del Presidente de la República como principal veedor de la Red”.<sup>93</sup>

A pesar de que entre los beneficios que enumera el Ejército Nacional para el cooperante no figura la remuneración económica, ya que “representa para el cooperante una gran satisfacción el hecho de vivir en un lugar tranquilo, contribuyendo a proveer seguridad para su comunidad”<sup>94</sup>, las recompensas por información en el marco de este programa sí se efectúan e incluso se institucionalizaron hasta tal punto que se creó el ‘**Lunes de Recompensa**’ mediante el cual, a través de un acto público en el que en varias ocasiones participó el mismo Presidente, el Gobierno Nacional buscaba “fortalecer la Red de Cooperantes a través del reconocimiento a los ciudadanos que con su información le han permitido a las autoridades neutralizar oportunamente el accionar terrorista de los grupos al margen de la ley”.<sup>95</sup>

---

<sup>91</sup> Coello, Isabel. “Las madres de Soacha reclaman justicia”. [On line] Diario Público [www.publico.es](http://www.publico.es) (Mayo de 2010)

<sup>92</sup> Proceso de paz con las AUC: “un encuentro entre amigos”. Fundación CEPS. Valencia, España.

<sup>93</sup> Ejército Nacional de Colombia. *Red de cooperantes*. Acceso: julio de 2010.

(<http://www.ejercito.mil.co/index.php?idcategoria=435>)

<sup>94</sup> *Ibid.*, (<http://www.ejercito.mil.co/index.php?idcategoria=435>)

<sup>95</sup> Quinta División- Ejército Nacional de Colombia. *Novena Brigada reactiva Lunes de Recompensa*. Acceso: julio de 2010. (<http://www.quintadivision.mil.co/?idcategoria=249462>)

Hasta el día de hoy, esta política de recompensas continúa vigente en diferentes brigadas del país, a pesar de que se ha comprobado la incidencia que ha tenido en algunas zonas del territorio este sistema de estímulos económicos sobre la aparición de casos de ‘falsos positivos’ y que se han identificado casos en los que los entregadores de las víctimas e ‘informantes ciudadanos’ eran ex miembros de las autodefensas armadas o estaban en proceso de desmovilización. Paralela a esta red, también se conformó el programa de “soldados campesinos”, integrado por jóvenes de las áreas rurales que, “ante la falta de opciones de vida o por presiones de los militares, reciben una instrucción de unos tres meses y se incorporan a labores de combate en su lugar de nacimiento”.<sup>96</sup>

De esta manera, con estas medidas una vez más se estaría involucrando a la población civil en el conflicto armado, ignorando los preceptos del Derecho Internacional Humanitario sobre diferenciación de combatientes de no combatientes, y adicionalmente, se genera un escaso margen de control en el que integrantes de grupos al margen de la ley han podido camuflarse dentro de los civiles involucrados en estos programas de cooperación; esto sin lugar a dudas, ha creado escenarios para las revanchas personales y especialmente, hay evidencias de que en muchos casos ha derivado en una ‘cacería de brujas’ con fines personales y económicos que las brigadas militares han sido incapaces de manejar y ha dado pie a la profundización de la problemática de los ‘falsos positivos’.

Ahora bien, estas medidas hacen parte de un gran propósito y directiva gubernamental encaminada a debilitar a la guerrilla, mediante el aumento de operaciones militares y la exigencia de presentar resultados de manera reiterada por parte del Presidente de la República, lo cual hizo de manera pública desde cualquier contexto en el que se encontrara, ya fuera dando un discurso a las tropas, en una intervención en televisión, en un congreso gremial o en un ‘consejo comunal’ de aquellos que realizó semanalmente durante ocho años de su mandato.

“Cómo nos preocupa el occidente de Caldas y su confluencia con el occidente de Risaralda, y estamos en la misma tarea. En esta zona se han adelantado unas operaciones masivas. Disgustan a muchos observadores nacionales e internacionales, pero es una manera de aislar a los terroristas, de quitarles los puntos de apoyo, de afectarles las fuentes de abastecimiento (...) La semana pasada le dije al general Castro Castro que en esa zona no podíamos seguir con capturas masivas de 40 o de 50 todos los domingos, sino de 200, para acelerar el encarcelamiento de los terroristas y golpear estas organizaciones. Esas capturas han sido masivas,

---

<sup>96</sup> PROCESO DE PAZ CON LAS AUC: “UN ENCUENTRO ENTRE AMIGOS”. Fundación CEPS. Valencia, España.

pero no arbitrarias. Se han ajustado plenamente al ordenamiento jurídico. Se han hecho sobre el examen cuidadoso de un acervo probatorio”.<sup>97</sup>

Estas fueron palabras del Presidente Uribe en un discurso pronunciado en la instalación del Congreso Anual Cafetero el 10 diciembre de 2003 para referirse a las 140 personas detenidas en Quinchía (Departamento de Caldas) en el marco de la ‘Operación Libertad’ y quienes fueron acusadas de ‘terrorismo’. Después de pasar más de dos años en la cárcel, estas 140 personas pobladoras de este municipio fueron declaradas inocentes por los cargos de rebelión interpuestos y demandaron la Nación.

Siguiendo con el caso nombrado en un apartado anterior relacionado con la desaparición y muerte de 16 jóvenes de Soacha (en las afueras de Bogotá), se presenta a continuación un fragmento del relato de un involucrado en los hechos y posteriormente testigo del caso, el sargento Jhon Jairo Muñoz Rodríguez de la Brigada Móvil 15, la misma que el Gobierno decidió eliminar tras el escándalo desatado:

“Muñoz confesó que después de varios regañones por los pocos ‘resultados en el nivel estratégico’ (muertes en combate y otros) decidió pedirle ayuda al sargento Sandro Pérez González, que era de Inteligencia del Batallón Santander. La respuesta fue escalofriante: *‘Curso, si quiere le traigo gente, se la entrega a la tropa y se presentan como muertos en combate’*.”

Muñoz dice que el coronel Gabriel Rincón Amado, jefe de operaciones de la Móvil 15, le dio el visto bueno a la oferta. Él salió del Ejército en la histórica purga de noviembre, pero hasta ahora no se conoce decisión de la Fiscalía en su contra. “Pérez dijo que por persona había que pagar un millón de pesos más el pasaje –se lee en la confesión–. (...) Rincón me dijo: “Bueno, consigamos dos personas”.”<sup>98</sup>

En este caso relatado habría que agregar otro elemento que refleja el alcance de estas acciones previamente calculadas, y es que testigos como Muñoz y también reclutadores coinciden en que incluso los militares ponían de su propio dinero para pagar las armas que aparecían junto a los cadáveres para hacerlos pasar como insurgentes. “Ese era el deber de cada compañía para poder dar positivos. Sacaban plata de sus bolsillos”, confirmó Alexander Carretero, uno de los reclutadores del caso de Soacha.

Los casos citados, tanto el de Quinchía (Caldas) como el de la Brigada Móvil 15 son apenas una muestra del modo de conducción de muchas operaciones militares realizadas en el contexto de los dos últimos periodos de gobierno, en las que debido a la fuerte presión por

<sup>97</sup> Transmisión de la Edición de noticias de la cadena de televisión ‘Caracol’, septiembre 7 de 2006, presentada por el Observatorio de Paz Integral. Magdalena Medio, Colombia.

<sup>98</sup> “Así se tejió la trampa de los falsos positivos”. Diario El Tiempo. 24 de mayo de 2009 [On line] [\[http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3456920\]](http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3456920)

los resultados interpuesta desde el Ejecutivo, los estímulos económicos de la política de la Seguridad Democrática, y el débil control y supervisión en la cadena de mando, se abrió la puerta para un desfile de falsos éxitos operacionales basados en el asesinato sistemático de civiles y capturas masivas de personas inocentes.

#### **3.2.4. Incentivos gubernamentales**

Una vez que salieron a la luz pública los primeros hechos de ejecuciones extrajudiciales y empiezan a denominarse como ‘falsos positivos’, también surgieron los primeros interrogantes sobre el porqué y las motivaciones de estas acciones por parte de la fuerza pública. La respuesta se encuentra por una parte identificada en los patrones de ejecución anteriormente mencionados, donde se ha comprobado cómo en los casos investigados, las ejecuciones terminaron con la bonificación de los militares involucrados y a veces incluso, con la recompensa del ‘cooperante’ que dio información para que se diera la captura y/o baja.

En lo que tiene que ver con la bonificación de los miembros de las fuerzas armadas, estas consisten en incentivos que van desde la retribución económica, hasta permisos de salida. Ahora bien, el sistema de incentivos responde a una política gubernamental inaugurada durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez con el propósito de presentar mayores resultados en la lucha contra los grupos insurgentes. Desde una perspectiva más general, acciones como las mencionadas en un apartado anterior sobre la conformación de red de informantes y soldados campesinos, sumadas al aumento de los salarios de las FFAA en aproximadamente un 30%, hasta directivas y decretos que son explícitos con respecto a los estímulos por bajas y capturas, hacen parte de esta política de incentivos que ha tenido un impacto muy negativo en Colombia.

De esta manera, las críticas dirigidas al gobierno por el estímulo indirecto a la comisión de este delito, se fundamentan en los contenidos de la Directiva Ministerial No. 029 de 2005 y el Decreto 1400 de 2006.

**La Directiva Ministerial No. 029 de 2005**, fue expedida el 17 de noviembre de 2005 por el entonces Ministro de Defensa, Camilo Ospina. En esta directiva se establecía el pago de sumas de dinero a informantes que van de 3.851.000 hasta 5.000 millones de pesos (1.900 a 2.500 dólares aproximadamente) por cabecillas de grupos al margen de la ley.

La ONU encontró a través de su relatoría especial para las ejecuciones extrajudiciales que en tal directiva, dirigida a 16 organismos de seguridad del Estado, se establecen mecanismos de recompensa e incentivos económicos para quienes den información que conduzca a la captura

y abatimiento de miembros de organizaciones ilegales, “sin mayores controles e instrumentos de verificación de la información y de los pagos efectuados, por parte de autoridades independientes y que ha servido como detonante de motivación, por el factor pecuniario para vulnerar el derecho a la libertad y a la vida de cientos de personas”. Además comenta al 2009, todavía se mantenían “una serie de dispositivos de orden administrativo y laboral en la Fuerza Pública para las unidades que reporten resultados “positivos” que van desde las licencias, descansos, ascensos, hasta condecoraciones”.<sup>99</sup>

Por su parte, **el Decreto No. 1400 de mayo de 2006** dado por mandato del Presidente de la República de Colombia crea la Bonificación por “Operaciones de Importancia Nacional, Boina”, es decir operaciones que permitan la captura y baja de cabecillas de la guerrilla, prevé incentivos de hasta doce (12) asignaciones básicas mensuales, según el sueldo que perciba miembro de la Fuerza Pública o el funcionario del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS. Este decreto fue finalmente derogado en 2007 mediante el artículo 1 del Decreto 1664 de 2007.

Ambas directrices emitidas desde el ejecutivo para estimular la consecución de resultados operacionales hacen parte de una construcción jurídica que tuvo como resultado la mercerización del conflicto y el directo involucramiento de civiles en el conflicto armado interno. Dicha construcción jurídica resulta además cuestionable porque esconde y estimula aspectos negativos de la política de Defensa Nacional, que a la postre le juegan en contra:

- En primer lugar, desde la perspectiva de la función pública no se justifican las bonificaciones y recompensas como las señaladas cuando los miembros de las fuerzas armadas cuentan con los recursos necesarios para llevar a cabo sus labores. De otra forma, se estaría aceptando la existencia de un ejército mercenario “que se rinde a los pies del dinero y no de la nación”.<sup>100</sup>
- Segundo, se incita desde el nivel de mando superior a la violación de los Derechos Humanos, la infracción del Derecho Internacional Humanitario, se abre la puerta para que estos delitos queden en la impunidad al estar cobijados por este tipo de normativas, y pone a los civiles y a su entorno en situación de alto riesgo y vulnerabilidad.
- Estimulan la necesidad de mantener la imagen de un ejército efectivo y triunfante, sosteniendo la idea de que se está ganando la guerra e induciendo a este tipo de hechos, en los

---

<sup>99</sup> Naciones Unidas. Acceso: julio de 2010 (<http://www.nacionesunidas.org.co/index.shtml?apc=ji--1--&x=58478>)

<sup>100</sup> Gómez Cárdenas, Carlos Vladimir. “Colombia y la “democracia en cuestión”. Latinobarómetro. 2009.

que no se enfrenta la realidad de un conflicto que ha estado cambiando, “y que no está produciendo los resultados deseados, o al menos no con la misma intensidad del pasado”.<sup>101</sup>

### 3.2.5. La respuesta oficial

Como ya ha sido mencionado, la disminución del número de denuncias por ‘falsos positivos’ se hizo notable hacia finales de 2008, cuando se produce una purga interna dentro de la institución militar a causa de estos hechos; el Presidente Uribe y el Ministro de Defensa de ese entonces, Juan Manuel Santos, admiten la existencia de las ejecuciones extrajudiciales y por estas irregularidades son expulsados 27 oficiales y renuncia el Comandante de las Fuerzas Armadas, el General Mario Montoya, ejecutor de la famosa ‘Operación Jaque’ donde se dio libertad a varios secuestrados, entre ellos, Ingrid Betancourt.

Sin embargo, antes de este punto de quiebre, tanto Uribe como su ministro de Defensa, el ahora presidente Juan Manuel Santos, “insistieron en que las quejas de los grupos de derechos humanos se debían a un complot para socavar el prestigio de las Fuerzas Armadas”, comentó Adam Isacson en un informe sobre el Plan Colombia.<sup>102</sup> Por ejemplo, cita Isacson las declaraciones del presidente Uribe en julio 2007, y que incluso repetiría tres meses después en un discurso pronunciado en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA: “La guerrilla tiene otra estrategia. Cada vez que hay un siniestro en la guerrilla, ellos inmediatamente movilizan sus voceros en el país y en el extranjero para decir que fue una ejecución extrajudicial”.<sup>103</sup>

En la misma línea, el ex ministro de Defensa Santos en 2006, dos años antes de realizar la famosa purga dentro de las fuerzas militares, comentó que los ‘falsos positivos’ eran, “una pantomima con claras intenciones políticas”.<sup>104</sup> Sin embargo, las denuncias venían aumentando y la presión internacional a través de las Organizaciones de Derechos Humanos que solicitaron el nombramiento de la Misión de Observación sobre Ejecuciones Extrajudiciales e Impunidad, también generó que al interior del Ministerio de Defensa y de las mismas fuerzas militares se empezaran a evaluar la veracidad de las denuncias y las fallas en la cadena de mando que permitieron que se cometieran estos delitos.

---

<sup>101</sup> Castillo, María del Pilar. *Op.cit.*, p.3

<sup>102</sup> Isacson, Adam. “Si el Plan Colombia es un éxito, ¿qué es un fracaso?”. Razón Pública. Acceso: agosto de 2010 (<http://www.razonpublica.com>)

<sup>103</sup> *Ibid.*, ([www.razonpublica.com](http://www.razonpublica.com))

<sup>104</sup> Revista Semana. “Enérgica defensa de Mindefensa a militares sindicados de *montajes*”. [On line] 11 de octubre de 2006. ([www.semana.com](http://www.semana.com))

En este punto Juan Manuel Santos, y en contradicción con sus tempranas opiniones sobre el tema de los ‘falsos positivos’ y las primeras denuncias realizadas, tuvo que, a la cabeza del Ministerio de Defensa, priorizar e intentar contener este fenómeno creciente de ejecuciones extrajudiciales. A pesar de que la cuestionada Directiva 029 fue firmada durante el periodo de su antecesor en la cartera de Defensa, Camilo Ospina, la presentación de denuncias por ‘falsos positivos’ tuvo sus picos más altos entre 2006 y 2008. A pesar de que se empezaron a tomar medidas desde finales de 2007 para frenar este fenómeno, fue imposible para Uribe y Santos aplacar un escándalo que se seguía alimentando para ese entonces, con los crímenes que continuaban cometiendo las Fuerzas Armadas en contra de los civiles.

Ahora, bien, **¿en qué consistieron las medidas del ejecutivo para frenar este fenómeno?**

En primer lugar, a través de la Directiva Permanente 300-28 de noviembre de 2007 se cambiaron los indicadores para la premiación de la Fuerza Pública, así se le empezó a dar más valor a las capturas y a las desmovilizaciones que a las muertes producidas durante combate. Esto contrarió la tendencia impuesta durante los primeros años de la Seguridad Democrática, donde se alentaban con medallas las bajas en combate; esta medida también representó un punto de inflexión con respecto a la política de ‘litros de sangre’ y ‘estadios llenos de muertos’ como se dice, eran las órdenes a las tropas del entonces Comandante de las Fuerzas Armadas, general Mario Montoya, quien “estaba convencido de que las FARC se acababan, entre otras, matándoles combatientes, estrategia compartida por el presidente Álvaro Uribe”, como relató la columnista Salud Hernández Mora.<sup>105</sup>

A pesar de que el último Comandante de las Fuerzas Armadas del gobierno de Uribe y quien fue el reemplazo de Montoya en el cargo después de su renuncia en 2008, el General Fredy Padilla de León descartó que “la presión de resultados” hubiera sido la causa de la comisión del delito, la existencia misma de la Directiva Permanente No. 300 – 28 de 2007, “demuestra que, efectivamente, las bajas sí constituían un factor privilegiado en los resultados operacionales de sus hombres”<sup>106</sup> y que por lo tanto, estas constituyen un elemento de presión para los miembros del ejército en el cumplimiento de sus funciones.

El mismo Ministerio también expidió las Directivas 010 y 019 de 2007 por medio de las cuales se creaba un comité de seguimiento para casos de ejecuciones extrajudiciales, y se determinaba que los casos donde hubo violación de DDHH e infracción al DIH debían pasar de la justicia penal militar a la ordinaria. Otra medida tuvo que ver con que el levantamiento

---

<sup>105</sup> Hernández Mora, Salud. “La Cultura de la Muerte”. El Tiempo, 2 de noviembre de 2008. (<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3168855>)

<sup>106</sup> Naciones Unidas, 2009. (<http://www.nacionesunidas.org.co/index.shtml?apc=ii--1--&x=58478>)

de cadáveres fuera ahora solamente realizado por fiscales y no como venía sucediendo, por la misma fuerza pública.

Por la misma época también se creaba la figura de inspector delegado para trabajar en cada brigada que no estaba en la línea de mando y también la de un asesor jurídico operacional para que el comandante de la brigada supiera qué tipo de acciones están acorde con el Derecho Internacional Humanitario. Esto ayudó a identificar los vacíos en las cadenas de mando que permitieron que estos crímenes sucedieran sin mayor accionar de los comandantes de las brigadas, y en la ausencia de control, que se convirtieran con el pasar del tiempo en una práctica sistemática.

Posteriormente, en 2008 y previo a que se diera trascendencia pública a los ‘falsos positivos’, el Ministerio de Defensa también lanzó la Política Integral de Derechos Humanos y DIH para la Fuerza Pública, lo cual se puede interpretar como una estrategia no sólo para prevenir que se siguieran cometiendo más ejecuciones de este tipo, sino también, una táctica de anticipación, que amortiguara en alguna medida el impacto que eventualmente pudiera tener entre la opinión pública la magnitud del delito en el cual estaban involucradas las fuerzas militares de Colombia.

Sobre estas medidas adoptadas por el gobierno a través del Ministerio de Defensa, se debe decir que fueron mayoritariamente apropiadas, sin embargo, no tanto oportunas ni han sido efectivamente cumplidas una vez fueron expedidas.

En lo que tiene que ver con el convenio entre el Ministerio de Defensa y la Fiscalía General para que esta última sea la que haga el levantamiento de los cuerpos y realice el aseguramiento de la prueba en el lugar de los hechos, es una medida muy cuestionada ya que los miembros de la Fiscalía son dependientes del Ejército, pues este es el que les garantiza su seguridad en la zona y les permite el acceso al lugar de la comisión del delito. Esto sin duda, compromete la independencia de la Fiscalía en el esclarecimiento de los hechos.

Por su parte, el traslado de las investigaciones de la Justicia Penal Militar a la Justicia Ordinaria, se dice que no resultó tan efectiva como se esperaba e incluso, en algún momento tuvo más críticos que defensores. Esto se respalda en un breve informe realizado por Naciones Unidas y la Corporación Jurídica Libertad en 2009<sup>107</sup>, en la que se recogieron algunas opiniones sobre las cuales, el común denominador era que hasta ese momento no

---

<sup>107</sup> Naciones Unidas, 2009. (<http://www.nacionesunidas.org.co/index.shtml?apc=ii--1--&x=58478>)

había habido casi ganancia en que los casos hayan llegado a la Justicia Ordinaria debido a la lentitud de los procesos emprendidos, las pruebas técnicas incipientes e incluso, porque se reconoció que los militares continuaban siendo los primeros en asistir a la escena del crimen.

También se debe decir que la orden de no colisión de competencias y de transferencia del mayor número de casos a la justicia ordinaria no se concretó del todo. Entre 2008 y 2009 la Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía planteó 291 casos de conflicto de competencia de procesos que la Justicia Penal Militar no entregó voluntariamente. El cambio de mando en el Ministerio de Defensa se puede decir que también cambió el enfoque y la aplicación misma de la Directiva que pretendía que los casos de los ‘falsos positivos’ fueran juzgados en el marco de la justicia ordinaria y no la militar.

Mientras que en el primer cuatrimestre de 2009, con Santos todavía en cabeza de Mindefensa, se trasladaron voluntariamente 57 procesos a la justicia ordinaria, con el ascenso de Gabriel Silva en esta cartera (último Ministro de Defensa de la era Uribe) esta tendencia se diluyó: durante el último cuatrimestre de 2009, solo pasaron 17 casos a la justicia ordinaria. Y entre junio de 2009 y enero de 2010, se plantearon 317 conflictos de competencia.

Esto, según la hipótesis de la periodista Juanita León, se explicaría en que Silva, “llegó al Ministerio con la expresa orden de Uribe de defender a los militares de las 'falsas denuncias' e inmediatamente comenzó a invocar la colisión de competencias para evitar que los casos salgan de la justicia penal militar”.<sup>108</sup>

Como se mencionaba, las medidas adoptadas por el gobierno resultaron importantes en la medida que corrigieron en algo lo que decretos como el 1400 o directivas como la 029 habían estimulado, pero tardías, con respecto a los primeros casos denunciados, con un nivel de cumplimiento regular, e insuficientes, en la medida que no neutralizaron por completo aquellas políticas y directrices gubernamentales que estimularon las prácticas delictivas dentro de la institución militar, la cual está para servir y proteger a los ciudadanos, no para involucrarlos en el conflicto armado ni victimizarlos.

Al cierre del periodo presidencial de Uribe, y tomando como base lo sucedido desde mediados de 2009 hasta mediados de 2010, se percibía cómo a la par que disminuía el número de casos reportados por ‘falsos positivos’ y la atención mediática sobre el tema bajaba, también se enfrió el interés del Poder Ejecutivo y en definitiva, la voluntad política

---

<sup>108</sup> Así fueron los esfuerzos de Juan Manuel Santos por acabar con los falsos positivos. La Silla Vacía, 22 de mayo, 2010.

para facilitar y generar mecanismos que destrabaran los procesos y se dictaran sentencias en los casos investigados que reposan en los diferentes despachos de la jurisdicción Ordinaria y de la Penal Militar.

Sí en cambio, se apreció cómo durante los últimos meses del gobierno de Uribe Vélez, se fueron reactivando en algunas brigadas las prácticas que dieron origen indirecto a estos crímenes, como por ejemplo, los ‘Lunes de recompensa’, que tienen como fin reforzar el programa de la ‘Red de Cooperantes’.

Asimismo, el discurso oficial de Uribe Vélez nuevamente tomó un tono fuerte frente a las críticas de violación de los derechos humanos en su gobierno y en el caso de los ‘falsos positivos’, nunca terminó de conceder que estuvieran relacionadas con los incentivos gubernamentales: “Esto no tiene nada que ver con las directivas expedidas por el Gobierno para buscar la definitiva derrota de la subversión y el crimen organizado”, y reiteró que el gran número de denuncias, “son falsas y lo que buscan es desprestigiar la política de Seguridad Democrática mediante acusaciones sin fundamento”.

Adicionalmente, el gobierno intentó desviar la atención y la responsabilidad de las Fuerzas Armadas en los asesinatos, hacia el narcotráfico, afirmando que hubo infiltración de este sector en las brigadas en las que se dieron estos hechos: "Sectores del narcotráfico, cerca de Ocaña, en Norte de Santander, penetraron brigadas del Ejército y produjeron asesinatos en víctimas inocentes para hacer pensar que se combatía al narcotráfico, cuando lo que querían era mantener el narcotráfico en impunidad", afirmó Uribe Vélez en una intervención en abril de 2010. Para varios representantes del gobierno saliente como del gobierno entrante el tema de los ‘falsos positivos’ está cerrado. En mayo de 2010, Juan Manuel Santos, en ese entonces candidato a la Presidencia, dio las siguientes declaraciones al respecto:

“Sobre el tema de los falsos positivos puedo asegurar que ya se acabaron. Los acabé yo con el apoyo del presidente Uribe y del Comandante General de las Fuerzas Militares. Desde octubre de 2008 no ha vuelto a haber un solo falso positivo. Hasta el CINEP ha dicho que lo que se hizo fue suficiente. Lo que hay que hacer ahora es llevar a juicio a los culpables y liberar a los inocentes”.<sup>109</sup>

Seguidamente, tal declaración fue desmentida por el CINEP, una de las organizaciones que más ha investigado el tema, en un comunicado en el que reconoció que si bien hubo una

---

<sup>109</sup> “Seguridad democrática”. Revista Credencial (Casa Editorial El Tiempo), marzo de 2010. [On line] Acceso: julio de 2010. ([http://www.eltiempo.com/culturayocio/credencial/ARTICULO-WEB-PLANTILLA\\_NOTA\\_INTERIOR-7296620.html](http://www.eltiempo.com/culturayocio/credencial/ARTICULO-WEB-PLANTILLA_NOTA_INTERIOR-7296620.html))

disminución importante de ejecuciones extrajudiciales, también confirmó que “se dieron 9 casos de falsos positivos desde noviembre de 2008 hasta diciembre 31 de 2009 (de los cuales 7 son ejecuciones extrajudiciales y 2 son detenciones arbitrarias), lo que contradujo la afirmación del entonces candidato presidencial de que, “no ha vuelto a haber uno solo”.<sup>110</sup> Asimismo, esta organización aclaró que nunca se había afirmado que las medidas y lo hecho con respecto a los ‘falsos positivos’ haya sido “suficiente” como aseguraba Santos en ese momento, ya que “ese es un término que no dimensiona la problemática que golpeó al país”.<sup>111</sup>

Ante la disminución de los casos –aunque no su desaparición- y la ausencia de presión mediática, el gobierno de Uribe Vélez optó por pasar la responsabilidad sobre los ‘falsos positivos’ a la justicia. Esto se da en un contexto en el que no se ha definido aún si debe ser la Penal Militar o la Ordinaria la que los debe juzgar, ni en el que la justicia cuenta con todas las garantías que desde el Ejecutivo podrían proveerse para llevar a cabo su labor. Es evidente que existe en la actualidad una falta de voluntad política desde el ejecutivo que ha permitido que la mayoría de los casos investigados queden en la impunidad y que no exista reparación y protección adecuada de los familiares de las víctimas de los ‘falsos positivos’. Sólo con el correr de los primeros meses del gobierno de Juan Manuel Santos se podrá saber con qué línea de resolución se continuará en este tema: si seguirá con la marcada indiferencia y minimización de los hechos del gobierno saliente o tomará la línea del respeto de los Derechos Humanos, no repetición y ni promoción políticas que atenten contra la vida de los ciudadanos.

### **3.2.6. Estado judicial de las denuncias, impunidad y persecución a familiares de las víctimas**

Así como fue de gran impacto la salida de 27 oficiales y la renuncia del General Mario Montoya a la Comandancia de las Fuerzas Armadas una vez salió a la luz pública el escándalo de los ‘falsos positivos’ de Soacha, estos no tuvieron que afrontar ningún proceso ni condena, y de hecho, el General Montoya fue nombrado casi de inmediato por el presidente Uribe en la Embajada de República Dominicana. Solamente cerca de una veintena de oficiales de bajo rango y soldados fueron vinculados a los nueve procesos vigentes que agrupan los crímenes de los 16 jóvenes de Soacha.

Se estima que en la actualidad (cifras a abril de 2010) hay cerca de 1.240 procesos por este tipo de ejecuciones con al menos 2.318 víctimas. Según las cifras de gobierno, han sido

---

<sup>110</sup> Comunicado del CINEP/PPP. Enviado por Prensa CINEP el 15 de marzo de 2010..

<sup>111</sup> *Ibid.*, 2010.

condenadas 194 personas a través de 52 sentencias y 708 personas afrontan juicios en 123 casos en el caso de los ‘falsos positivos’. Por su parte, 281 personas se han favorecido con la abstención de medida de aseguramiento y en 41 decisiones judiciales 185 personas han recuperado la libertad.

Sin duda, uno de los obstáculos más grandes para que se haga justicia en los casos de ‘falsos positivos’ tiene que ver con el vencimiento de términos en los procesos contra los responsables que se adelantan en la Justicia Ordinaria. Este vencimiento de términos, que culmina con la liberación de los acusados se produce en gran medida por la colisión o choque de competencias y territorialidad entre la Justicia Ordinaria Penal y la Ordinaria, lo cual es alegado por la defensa y termina por dilatar los procesos mientras el Consejo de Judicatura y la Corte Suprema de Justicia terminan por dirimir y resolver en cada uno de los procesos qué ente lo debería juzgar.

“Abocar la competencia por parte de los juzgados de instrucción penal militar ha sido la más frecuente manera de facilitar la impunidad tratándose ejecuciones extrajudiciales. De esta manera se garantiza que la investigación de los militares involucrados en la comisión de delitos de lesa humanidad sea de su competencia con el falso argumento de que las muertes en combate (valga la pena recordar que se trata de combates simulados) son conductas propias del servicio”.<sup>112</sup>

En el caso de Soacha, que fue el que logró colocar el tema de los ‘falsos positivos’ en la agenda pública resulta también representativo de lo que ha sido la actuación de la Justicia y la falta de voluntad política para cerrar el círculo del dolor y la injusticia en estos crímenes, en beneficio no sólo de los familiares de las víctimas sino de la reparación psicosocial que corresponde por estos hechos. Una buena parte de la demora en este caso se ha debido a que los fiscales han tenido que documentar los casos de cada víctima y de cada sindicado sin que las pruebas de uno sirvan para otro, a pesar de que los hechos ocurrieron de forma muy parecida.

De esta manera, en enero de 2010, 29 de los 46 acusados de participar en los hechos que culminaron con la muerte de los jóvenes de Soacha, quedaron en libertad por vencimiento de términos y al cierre de esta investigación, los restantes también habían quedado libres por vencimiento de términos, aún no se había dictado sentencia sobre los procesos iniciados, y había tres casos en los que no se abrieron investigaciones formales. Recientemente, empezaron las audiencias en contra de 25 imputados.

---

<sup>112</sup> Soacha: *La punta del Iceberg. Falsos positivos e impunidad. Op cit.*, p.36.

“Instaladas las audiencias, empezaron las tácticas dilatorias. Un día un abogado tenía que ir al dentista. En cinco ocasiones otro justificó su ausencia del juzgado por fallecimiento de su madre. Así transcurrió el plazo de 214 días como máximo para emitir un fallo. Dos años después del hallazgo, todos fueron liberados. La prensa dio cobertura a la fiesta que organizó el Ejército para agasajar a los exonerados: banquete, globos, aromaterapia, manicure, rifas. La impunidad en su esplendor (...).”<sup>113</sup>

Sobre estos hechos, en el informe “Soacha: la punta del iceberg. Falsos positivos e impunidad”, este tipo de celebraciones y “estímulos otorgados a los victimarios son una afrenta hacia los familiares de las víctimas, además constituyen un factor de impunidad en cuanto contribuyen a la aceptación social de la práctica de estos crímenes”. Y es que por supuesto, este tipo de actos, generan una aprobación implícita de estas conductas contrarias al derecho, “y es susceptible de interpretaciones sociales de consentimiento con la actuación antijurídica de las fuerzas militares”.<sup>114</sup>

Como se mencionó en el apartado anterior, el avance en el procesamiento de los casos de los ‘falsos positivos’ tuvo un punto de inflexión una vez hubo relevo en la cabeza de la cartera del Mindefensa de Juan Manuel Santos a Gabriel Silva, lo que temporalmente también coincidió con la salida de la entonces directora de la Justicia Penal Militar, Luz Marina Gil, a quien se le reconoce, estuvo liderando el proceso de las investigaciones por ‘falsos positivos’, y cuya principal acción estuvo encaminada a trasladar el mayor número de casos de ‘falsos positivos’ a la Justicia Ordinaria. De esta manera, los avances en el tema prácticamente se detuvieron una vez se retiró Gil de este cargo, a mediados de 2009:

"Fue como frenar en seco y volver al pasado. Las amenazas y presiones para no trasladar los casos a la justicia ordinaria empezaron a aumentar. Las directivas que se habían trazado para enviar los casos a la (justicia) ordinaria en 2008 prácticamente se reversaron”, comentó una fuente que pidió mantener su nombre en el anonimato en un informe de la Revista SEMANA, y agregó: “La situación se volvió insostenible, no solo por las amenazas, sino porque aquellos que insistíamos en dar traslados de los casos, en el mejor de los casos, sencillamente los declaraban insubsistentes sin ninguna razón, y los botaron por la puerta de atrás. Esos casos quedaron en nada”.<sup>115</sup>

En los casos donde los jueces penales optaron por enviar las investigaciones a la Fiscalía porque reconocieron que no eran de su competencia, estos han tenido que soportar la presión

<sup>113</sup> “El asesinato a sangre fría ya es práctica institucional del ejército colombiano”. Periódico La Jornada, LANCHE PETRICH/ II Y ÚLTIMA, Enviada. jueves 17 de junio de 2010, p. 22

<sup>114</sup> *Soacha: La punta del Iceberg. Falsos positivos e impunidad. Op cit.*, p.40.

<sup>115</sup> Revista Semana. “Los casos olvidados de los falsos positivos”. Informe especial, 17 de julio de 2010. [On line] <http://www.semana.com/noticias-nacion/casos-olvidados-falsos-positivos/141863.aspx>

de la institución militar hasta llegar incluso a ser retirados de sus cargos. Este fue el caso del juez penal militar Alexander Cortés:

“En marzo de 2007, Cortés llegó a Carepa (Antioquia) para hacerse cargo del Juzgado 94 Penal Militar. Aunque aún faltaban varios meses para que el escándalo de los 'falsos positivos' fuera de conocimiento nacional, Cortés descubrió que algo irregular estaba ocurriendo con las bajas en combate que reportaban las diferentes unidades de la brigada 17. Sin dudar, y cumpliendo las normas, empezó a trasladar los casos sospechosos a la justicia ordinaria. A pesar de la animadversión de los militares, envió decenas de casos a la Fiscalía para que los investigara, y empezó a desempolvar otros cuantos de posibles ejecuciones extrajudiciales anteriores a 2006 que estaban archivados en el juzgado. En junio de 2009 fue trasladado a otra brigada en Boyacá y a principios de 2010 Cortés fue destituido. El juez penal militar, con documentos en mano, se defiende e insiste que fue declarado insubsistente injustamente”.<sup>116</sup>

#### **a. Patrones de impunidad**

A continuación se resumen algunos de los patrones identificados y algunos ya mencionados en los casos de los ‘falsos positivos’ y que son la fuente y manifestación de la impunidad frente a los mismos que identificó la Misión Internacional de Observación sobre Ejecuciones Extrajudiciales e Impunidad en su informe de 2008. Si bien en algunos puntos se ha cambiado el procedimiento y se han presentado mejorías, por sí mismas no dan la garantía de justicia y correcta actuación frente a la magnitud de los hechos:

- a) Las investigaciones no son asumidas por un tribunal competente e imparcial.
- b) La competencia judicial para la investigación de las ejecuciones extrajudiciales se inicia desde el primer momento por la jurisdicción penal militar.
- c) La justicia ordinaria no formula conflicto positivo de competencia, hay situaciones de pasividad y dilaciones indebidas en la tramitación de los procedimientos.
- d) Falta de minuciosidad y de la debida diligencia en las investigaciones.
- e) Habitualmente el levantamiento de los cuerpos es realizado por las mismas unidades militares implicadas en la comisión de las ejecuciones extrajudiciales.
- f) No se preserva la escena del crimen ni las evidencias o pruebas existentes.
- g) En la mayoría de los casos no se llevan a cabo necropsias. En los casos en los cuales se realizan, son superficiales e incompletas.
- h) No se recaudan los testimonios de los testigos, de los familiares y otras personas que puedan contribuir a esclarecer las muertes.
- i) No se garantiza el acceso a la justicia a los familiares de las víctimas.

---

<sup>116</sup>Ibid., 17 de julio de 2010.

j) Los familiares de las víctimas y los testigos son amenazados para que se abstengan de denunciar o para que desistan de las acciones penales.<sup>117</sup>

Sobre los dos últimos puntos en particular se merece hacer una mención y es que no pueden considerarse solamente víctimas a aquellos que cayeron bajo la táctica del ‘body count’ sino que también son víctimas los familiares y sobrevivientes de esta práctica militar. En primer lugar, y como se venía diciendo el acceso a la justicia en estos casos ha sido uno de las partes más traumáticas del proceso, en especial para los más directos interesados en que se haga justicia, que son los familiares de las víctimas. Esto se debe a las razones expuestas de la estructura institucional o mejor, la ausencia de infraestructura que permite que las dilaciones se apoderen de los procesos, la colisión de competencias y reclamos de competencias territoriales, obstaculizan el desarrollo de los procesos judiciales en un contexto donde los familiares provienen de situaciones socioeconómicas desfavorables lo que no les permite contar con los recursos necesarios para afrontar, presionar y hacer un seguimiento más exhaustivo a su desarrollo.

Ahora bien, la situación económica no ha sido obstáculo para que en la búsqueda de la verdad y la justicia, muy esquivada hasta el momento para los familiares de las víctimas, éstas se agrupen y hayan intentado buscar el respaldo de la comunidad nacional e internacional para que de apoyo a su pedido. Este es el caso de las ‘Madres de Soacha’ quienes gracias a su perseverancia y a pesar de muchos contratiempos y amenazas, han logrado mantener el tema del asesinato de sus hijos en la agenda pública nacional e internacional, como por ejemplo a través del respaldo de organizaciones como Amnistía Internacional, la cual apoya su reclamo.

Las madres de Soacha hacen parte a su vez del Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado (Movice) que nació el 25 de julio de 2005 durante el Segundo Encuentro Nacional de Víctimas de Crímenes de Lesa Humanidad y Violaciones a los Derechos Humanos, justo cuatro días después de la aprobación por parte del congreso colombiano de la Ley 975 de 2005, más conocida como la Ley de Justicia y Paz diseñada para el proceso de desmovilización militar y que las víctimas reconocen más como “ley de impunidad”.

El caso de este tipo de movimientos y al que se sumaron recientemente las madres de Soacha, representa una respuesta no sólo a la ausencia de justicia en los casos de sus hijos asesinados, la impunidad y la liberación de los acusados a menos de dos años de ocurridos los hechos,

---

<sup>117</sup> *Informe final de la Misión Internacional de Observación sobre Ejecuciones Extrajudiciales e Impunidad en Colombia. Op.cit., p.10.*

sino también, a la falta de un pronunciamiento oficial del Estado que lamente los hechos y reivindique el acceso a la justicia, que ni el presidente Uribe Vélez hizo hasta al final de su mandato, ni el entonces ministro de Defensa y actual presidente Santos tuvieron voluntad de hacer.

Sumada a la ausencia de voluntad política, las madres de Soacha como también los familiares de las miles de víctimas de desaparición forzada y ejecuciones extrajudiciales, también han tenido que soportar la desacreditación pública a través del discurso oficial que en variadas ocasiones quiso disminuir la gravedad de los hechos, alegando falsedades y lo que es peor, generando un manto de duda sobre las víctimas, más que otorgando algún tipo de responsabilidad a los victimarios.

“El 23 de septiembre de 2008 el caso de Soacha estaba en todos los noticieros. Uribe, siempre a la ofensiva, cuestionó directamente a las víctimas: esos muchachos –dijo en cadena nacional– no salieron con el propósito de recoger café; iban con propósitos delincuenciales. Luz Marina y su marido venían llegando del cementerio, después de depositar ahí los restos de su hijo (Fair Leonardo Porras Bernal), empeñando y vendiendo hasta lo que no tenían para darle a su hijo un descanso digno. Prendieron el televisor justo en el momento en el que hablaba Uribe. Sentí una humillación tan grande como no se puede imaginar. Fueron esas ofensas lo que nos activó como madres a todas. Ahí, en ese momento, nos decidimos a luchar por la verdad”.<sup>118</sup>

Adicionalmente, en la búsqueda de la verdad y la justicia, los familiares de los denominados ‘falsos positivos’ “han sido amenazados, hostigados y sometidos a vigilancia con el fin de silenciar su campaña”,<sup>119</sup> según un informe de Amnistía Internacional. Pero no sólo eso, incluso varios familiares, especialmente hermanos de las víctimas han sido asesinados después de haber recibido una serie de amenazas con el propósito de que éstos no sigan investigando los hechos sobre la muerte de sus familiares. Este es tan sólo uno de los casos que demuestra lo difícil, arriesgado y costoso que ha resultado para los familiares de las víctimas acceder a la justicia:

El hijo de Carmenza Gómez Romero, Víctor Fernando Gómez, fue víctima de una ejecución extrajudicial cometida por las fuerzas de seguridad el 25 de agosto de 2008. Ella ha recibido amenazas, mientras que otro de sus hijos ha muerto víctima de homicidio y una hija también ha recibido amenazas telefónicas. John Nilson, hijo de Carmenza Gómez Romero y hermano Víctor Fernando Gómez, sobrevivió a un atentado contra su vida ocurrido en el municipio de Fusagasugá, a 60 kilómetros de Bogotá, cuando fue empujado desde un puente de 20 metros de altura. Según los informes, el día del ataque debía mantener un encuentro con alguien relacionado con la investigación sobre el homicidio de su hermano. Según el testimonio de su

<sup>118</sup> “El asesinato a sangre fría ya es práctica institucional del ejército colombiano”. Periódico La Jornada, Lanche Petrich. Jueves 17 de junio de 2010, p. 22

<sup>119</sup> *Buscando Justicia: Las Madres De Soacha*. Amnistía Internacional: 2010, p.4.

madre, el 22 de noviembre de 2008 John Nilson recibió la siguiente amenaza en una llamada telefónica: “No sirve la experiencia, no basta con lo de su hermano, deje de investigar”. John Nilson murió después de recibir varios disparos el 4 de febrero de 2009. Tras la muerte de John Nilson otros miembros de la familia siguieron recibiendo amenazas (...).<sup>120</sup>

Sumado al relato de Carmenza Gómez, más de seis familias de los jóvenes de Soacha han sufrido amenazas y asesinatos de otros miembros de la familia relacionados con estas investigaciones. Mientras que este proceso sigue abierto, al igual que otros tantos de miles (2.567 expedientes integrados tiene documentados Movice) el gobierno saliente de Uribe Vélez se movilizó para lograr un blindaje jurídico para las fuerzas militares. Esto se produce a propósito de una sentencia en contra del Coronel (r) Alfonso Plazas Vega, dictada 25 años después de la retoma del Palacio de Justicia en el que desaparecieron y fueron torturadas más de once civiles inocentes por personal militar bajo su mando.

Frente a este hecho, Uribe se pronunció, afirmando que este tipo de condenas en contra de los militares contribuyen a la desmoralización de las tropas: "Nosotros necesitamos la eficacia y el respeto a los derechos humanos, pero los derechos humanos no se pueden invocar para cometer abusos contra la Fuerza Pública. Registro con tristeza hoy un gran desestímulo de las Fuerzas Armadas de Colombia por estas decisiones que se han tomado", declaró el jefe de Estado.<sup>121</sup>

Asimismo, estos movimientos también pueden ser interpretados como una preparación frente a lo que en materia de condenas puede producirse a raíz de las miles de denuncias por ‘falsos positivos’ que han aparecido. Tales maniobras planteadas (más todavía no implementadas) al final de su mandato tenían como fin:

1. Impulsar la acción de nulidad para que quede sin efecto el convenio que hoy le permite a la Fiscalía asumir las investigaciones por delitos cometidos por uniformados y decidir si las asume la justicia ordinaria o la militar.
2. Establecer límites claros de responsabilidad de los mandos por conductas de sus subalternos, en donde ésta no pudiera ser automática y si se endilga, debiera demostrarse primero el dolo.
3. Establecer claras prescripciones a las actuaciones de las FF.MM., evitando que sus miembros sean sujetos permanentes de investigación, como sucedió en el caso de la retoma

---

<sup>120</sup> *Ibid.*, p.4.

<sup>121</sup> El Espectador. “Uribe propondrá blindar a Fuerza Pública de acciones jurídicas”, 10 de junio de 2010. [On line]. <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo-207741-uribe-propondra-blindar-fuerza-publica-de-acciones-juridicas>

del Palacio de Justicia, registrada hace 25 años y que dejó once desaparecidos y cuatro oficiales procesados.

Como se aprecia, estos movimientos responden al cubrimiento anticipado de varios flancos y que darían blindaje a las fuerzas militares en caso de sentencias contrarias a los intereses de las fuerzas militares, en especial, en un contexto de multitudinarias denuncias de violación de los Derechos Humanos por parte de la fuerza pública.

Para finalizar este capítulo, se debe decir que la falta de claridad que persiste en los procesos por ‘falsos positivos’ sobre quién debe adelantar las investigaciones, las presiones internas dentro de la institución militar para que no haya colaboración en los mismos por parte de sus jueces e incluso de sus jueces penales, las tácticas dilatorias de la defensa, sumadas a la evidente ausencia de voluntad política por parte del ejecutivo de sentar las bases que faciliten el juzgamiento de los involucrados en estos hechos delictivos, han marcado el camino directo hacia la impunidad y que al cierre del gobierno de Álvaro Uribe Vélez y el ascenso de Juan Manuel Santos a la presidencia, no pareciera que fuera a tomar otro rumbo.

Así lo demuestra la reciente cifra de cifra (mayo de 2010) de impunidad sobre ‘falsos positivos’ presentada por Philip Alston, relator especial de las Naciones Unidas para las ejecuciones arbitrarias que se calcula en cerca de 98,5%. Frente a esto, Alston expresó su gran preocupación sobre los hechos y ratificó la existencia de un patrón de ejecuciones extrajudiciales, y añadió: "a menos que el Gobierno asegure la efectiva investigación y juicio de las ejecuciones cometidas por las fuerzas militares, no podrá superar el escándalo de los falsos positivos".

En el mismo informe, el relator señala que, “ha habido más asesinatos de carácter similar caracterizados como incidentes aislados perpetrados por unidades de soldados renegados o manzanas podridas”, lo que pone en consideración que si bien ya no se habla de ‘bajas en combate’ se empieza a hablar en términos de ‘hechos o incidentes aislados’. Por el momento, la Fiscalía investiga el asesinato de 1.666 personas en las que al menos están implicados 400 militares, pero hablar de un número consolidado de víctimas es imposible por el momento ya que hasta ahora se está descubriendo la real dimensión del fenómeno de los ‘falsos positivos’, y persisten casos que no han salido a la luz pública por el temor de los testigos de denunciar; especialmente en zonas donde tienen el control las Águilas Negras, entre otras bandas criminales emergentes que han actuado como reclutadores de ‘falsos positivos’ para algunos miembros del ejército.

Asimismo, queda por evaluar qué porcentaje de las desapariciones forzadas fueron por otra parte reportadas como ‘positivos’ por el ejército y podrían encontrarse en fosas comunes como las recientemente descubiertas en el departamento del Cesar (140 fosas) con un número aún no identificado de cadáveres, y la que desde ya se afirma sería la fosa común más grande descubierta en Latinoamérica con cerca de 2.000 cuerpos sin identificar en el municipio de La Macarena (Meta), territorio considerado como ‘modelo de recuperación y consolidación’ de la Seguridad Democrática y de los programas de erradicación de cultivos del Plan Colombia. De acuerdo con el testimonio del Padre Javier Giraldo, director del CINEP quien estuvo presente en la audiencia:

"Se entregaron 52 declaraciones por parte de familiares de víctimas que se referían a 57 casos por parte de testigos sobrevivientes: había 6 desapariciones forzadas cometidas por paramilitares; 7 desapariciones forzadas cometidas por el Ejército a través de las Brigadas Móviles 2, 3 y 10 y 12 y de la Fuerza Tarea conjunta Omega; 8 ejecuciones extrajudiciales cometidas por paramilitares; una ejecución en acción conjunta de la Fuerza Pública y paramilitares; 22 ejecuciones extrajudiciales presentadas, en su mayoría, como falsos positivos; 16 detenciones arbitrarias; un caso amenazas de muerte; un caso de tortura; 2 de sobrevivientes de atentados y 5 asesinatos sin información de responsables".<sup>122</sup>

La ‘fosa’ de La Macarena se dio a conocer al país a través de una audiencia pública en la que participaron activistas de derechos humanos acompañados de una comisión de eurodiputados en la que recibieron testimonio de pobladores de la zona sobre el origen de los cuerpos (NNs) y los delitos cometidos. Quedan pendientes las tareas de verificación sobre estas denuncias, pero este tipo de sucesos hacen dudar sobre si los ‘falsos positivos’ son un tema cerrado y superado en Colombia.

### **3.2.7. Comentarios finales**

Este capítulo se cierra más que con conclusiones, con interrogantes y recomendaciones en la medida que el estado judicial de los hechos actuales no permite hacer un balance final sobre el acceso a la justicia alrededor de miles de casos de civiles asesinados y presentados como miembros de guerrillas muertos en combate o como incidentes aislados. La tardanza y ausencia de condenas significativas con respecto al número de casos denunciados como ‘falsos positivos’ hasta el momento, genera desconfianza sobre el rumbo que tendrán estos procesos, lo que incluso ha llevado a representantes de las víctimas a pensar en la posibilidad de llevar los mismos ante la Corte Penal Internacional si se demuestra incapacidad por parte de la justicia colombiana de hacer su labor.

---

<sup>122</sup> ¿Fosa común de ‘falsos positivos’ en Vanguardia Liberal. [On line] <http://www.vanguardia.com/pais/pais/70024-ifosa-comun-de-falsos-positivos-congresista-ivan-cepeda-pide-investigacion>

Sin embargo en cuanto al costo político de estos crímenes sí se puede concluir que fue muy poco el que tuvieron que pagar aquellos dentro de la cadena de mando que estuvo en el poder durante el tiempo que se produjeron, y que mediante directivas ministeriales incentivaron y permitieron estos sucesos. De esta manera, ni los comandantes de las brigadas involucradas, ni el comandante de las Fuerzas Armadas (General Mario Montoya) ni los ministros de Defensa del periodo de mayor número de ejecuciones (Camilo Ospina y Juan Manuel Santos) ni el hoy ex presidente Álvaro Uribe Vélez, han afrontado las consecuencias de las mismas. Por el contrario, la Seguridad Democrática fue reelegida, esta vez en cabeza de J.M. Santos que como dato curioso, alcanzó en la Localidad de Soacha, zona fuertemente azotada por los falsos positivos, más del 50% de los votos.

Sin embargo, a lo largo de los últimos años este tipo de hechos sumados a otras tantas violaciones de los DDHH y del DIH cometidos por la fuerza pública y organismos del Estado, han logrado desacreditar internacionalmente no sólo a la Seguridad Democrática sino también, “el manejo que el gobierno le ha dado, salpican con su desprestigio el ‘éxito’ del Plan Colombia, en el que se ofrecía apoyar esfuerzos para la negociación política del conflicto”, como comentó Adam Isacson.<sup>123</sup> Por lo pronto, se espera que se resuelvan sentencias sobre los casos de ‘falsos positivos’ procesados, se dé celeridad a los procesos judiciales vigentes y en especial a aquellos que no se han abierto aún o están ad portas de vencimiento de términos como ha venido sucediendo. Sin embargo, también se espera mayor compromiso del gobierno de turno en brindar seguridad y protección necesaria a los familiares de las víctimas quienes se han visto amenazados en el contexto de la búsqueda de la verdad sobre la muerte de sus hijos, hermanos y/o parejas. Amnistía Internacional así lo dejó consignado en un documento sobre las madres de Soacha<sup>124</sup> en el que se recomienda en primer lugar, ordenar investigaciones completas e imparciales sobre las amenazas recibidas por cerca de seis familias de víctimas; segundo, “emprender acciones decisivas para garantizar la seguridad de todas las personas citadas” y por último, “ordenar investigaciones completas e imparciales sobre las denuncias de ejecuciones extrajudiciales a manos de miembros de las fuerzas de seguridad, hacer públicos los resultados y llevar a los responsables ante la justicia”.

Como parte de las recomendaciones al Estado colombiano de parte de Philip Alston como relator especial para las ejecuciones extrajudiciales, se encuentra: que la jurisdicción ordinaria se encargue de los casos de ‘falsos positivos’; que la Corte Suprema de Justicia adhiera a los límites de tiempo debidos para solucionar la colisión de competencias; que el

---

<sup>123</sup> Isacson, Adam. “Si el Plan Colombia es un éxito, ¿qué es un fracaso?”. *Op.cit.*, 2010.

<sup>124</sup> *Buscando Justicia: Las Madres de Soacha. Op.cit.*, p.8.

gobierno prohíba cualquier tipo de incentivos para los miembros de las fuerzas armadas por bajas en combate; que los organismos de investigación cuenten con todos los recursos necesarios para llevar a cabo su trabajo; que los miembros de las FF.AA involucrados sean suspendidos durante el tiempo que dure la investigación y que el Gobierno de prioridad a la investigación y persecución de asesinatos cometidos por las FF.AA y la Policía.<sup>125</sup> Igualmente, en el informe también se recomienda la creación de una ‘Comisión de la Verdad’, para que lleve a cabo una investigación independiente y sistemática de la historia y la responsabilidad de asesinatos y otros abusos cometidos durante el conflicto armado del país por paramilitares, las fuerzas del Estado y la guerrilla.

Una reflexión final para la resolución del fenómeno de los ‘falsos positivos’ se relaciona con lo que Alston señaló en la presentación de su informe: “la manera como Colombia maneje sus retos de seguridad, una continua transparencia sobre el contenido y consecuencias de sus políticas y un enfoque sobre las responsabilidades por violaciones que beneficiará a las víctimas, a sus familiares y a la sociedad en su conjunto y también tendrá un fuerte impacto positivo en la legitimidad del Gobierno y sus políticas”.<sup>126</sup>

---

<sup>125</sup> *Reporte del relator especial para las ejecuciones extrajudiciales, Philip Alston. United Nations General Assembly. A/HRC/14/24/Add.2. 31 Marzo de 2010.*

<sup>126</sup> Naciones Unidas. 27 de mayo de 2010. [On line]

<http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=10068&LangID=S>

## **4. IMPACTO REGIONAL DE LA SEGURIDAD DEMOCRÁTICA**

### **4.1. POLÍTICA EXTERIOR COLOMBIANA EN TIEMPOS DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA**

A lo largo de este trabajo se ha analizado cómo el programa de Seguridad Democrática desarrollado bajo los dos periodos presidenciales de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) tuvo un enfoque muy claro en cuanto a su estrategia para la retoma del monopolio de las armas a través de una política de seguridad nacional ‘dura’ orientada al debilitamiento de los grupos guerrilleros mediante grandes inversiones en infraestructura, equipos y material de combate y aumento del pie de fuerza; asimismo, en el capítulo anterior se pudo ver que en cambio, en lo referente al enfoque humanitario dentro de esta gran estrategia de Seguridad, tuvo un peso mucho menor dentro de la política gubernamental interna a raíz de lo cual se profundizaron diversas problemáticas de derechos humanos como el desplazamiento, y se dejaron vacíos que permitieron que se dieran prácticas sistemáticas de ejecuciones extrajudiciales, detenciones arbitrarias efectuadas por la misma institución militar, amenazas y asesinatos a líderes sindicales, comunitarios e indígenas, entre otras violaciones e infracciones al DIH y a los Derechos Humanos.

Ahora bien, ante una estrategia muy fuerte de seguridad, una respuesta muy endeble en el terreno humanitario, la política exterior colombiana en el marco de la Seguridad Democrática estuvo claramente supeditada a la política interna durante el gobierno de Uribe Vélez. Así, en la ausencia de una estrategia regional que lograra la cooperación de los países vecinos afectados de una u otra forma por el conflicto interno colombiano, transcurrieron ocho años en las que las tensiones entre Colombia y los países fronterizos, especialmente Venezuela y Ecuador, no se hicieron esperar en el contexto de unas relaciones altamente ideologizadas, poco diplomáticas y con un fuerte impacto social, económico y humanitario para los nacionales de estos países, en especial para los habitantes de las fronteras.

La política exterior durante los dos periodos de Uribe, ha sido tal vez una de las áreas con menos logros y a su vez más conflictivas durante tal gobierno. La ausencia de un interés por entablar relaciones estables, afables y productivas con los países de la región se explica en buena parte por la relación y compromiso entablado con los Estados Unidos, pero tampoco puede ser el elemento que explique la ausencia casi por completo de una política exterior con enfoque regional de Colombia ni de constante fricción con los países vecinos.

#### 4.1.1. Mirando al norte

Como lo ha explicado Arlene Tickner, la cercanía de Colombia con los Estados Unidos no sólo como una tendencia de los últimos gobiernos sino como una tendencia histórica tiene lugar en el marco de la doctrina de *réspice polum*. La vigencia de esta predisposición de ‘mirar hacia el norte’ está más que presente desde el gobierno de Andrés Pastrana quien a través de la cooperación de Estados Unidos con el Plan Colombia estimuló la presencia e intervención norteamericana en el país suramericano. Por su parte, “el presidente Álvaro Uribe modificó el uso tradicional del *réspice polum* al intensificar la ‘guerra contra las drogas’ *made in USA*, al ampliar la invitación a Washington para que participara también en el Plan Patriota, y al representar a Colombia como una amenaza para la seguridad regional”, comentó Tickner.<sup>127</sup> A esto se le debe sumar la firma del acuerdo en 2009 entre Colombia y los Estados Unidos que permitiría la utilización de siete bases áreas en territorio colombiano por parte las fuerzas militares del país norteamericano; tal acuerdo sería derogado en 2010 por la Corte Constitucional de Colombia pocos días después de la posesión de Juan Manuel Santos como Presidente de Colombia; al cierre de esta investigación, la Corte había solicitado que dicho acuerdo fuera enviado al Congreso para discutirse, etapa por la cual dicho documento no pasó durante el gobierno de Uribe Vélez antes de ser anunciado como un hecho.

A pesar de que para algunos analistas, en la región se percibe una tendencia denominada *réspice similia* “por su énfasis en el fortalecimiento de las relaciones latinoamericanas como mecanismo de autonomización”, como lo señala Tickner, Colombia por su parte ha marchado al compás que Estados Unidos le ha marcado en el terreno de la lucha antiterrorista y guerra contra las drogas, lo que ha calado profundamente en la manera en la que este país se ubicó política, ideológica y pragmáticamente durante los últimos años frente a la región.

En especial, esta alineación o pliegue ideológico y pragmático de Colombia se da en un ambiente post 11 de septiembre de 2001, en el que EEUU con Bush hijo en la cabeza se planteó una ‘guerra contra el terror’ y cuando se adoptó un proceso de macroseguritización global, que Colombia a través del gobierno de Uribe Vélez adaptó para sus intereses internos no sólo desde el discurso electoral y programático, sino del accionar, en el que los objetivos militares se antepusieron a los humanitarios e incluso sobre los diplomáticos. Esto al final, limitó el acercamiento de Colombia a los demás países de la región, quienes muy tempranamente observaron con desconfianza el excesivo plegamiento de este país a los Estados Unidos.

---

<sup>127</sup> *Intervención por Invitación. Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales.* Colombia Internacional 65, Bogotá, ene - jun 2007, p. 91.

Esto sucedió de manera paralela al momento en el que algunos países de Latinoamérica como Ecuador y Bolivia, pero en especial Venezuela, se alinearon desde el discurso en el vértice opuesto al que se ubicó Colombia con respecto a los Estados Unidos.

En este punto, vale la pena aclarar que si bien el alineamiento de Colombia a los objetivos globales de lucha contra el terror y las drogas de los Estados Unidos marcaron una tendencia en cuanto a su política exterior durante los ocho años del gobierno Uribe, sería poco realista afirmar que el mal estado de las relaciones internacionales de Colombia, en especial con Venezuela y en menor medida con Ecuador, en las que quedaron al cierre del mandato de Uribe se debieron exclusivamente a su cercana relación con los Estados Unidos; problemas de enfoque y comunicación sobre cómo deberían reaccionar los países vecinos al ‘derrame’ del conflicto interno colombiano, sumado a aspectos personales (de primera imagen) de los mandatarios y también metodológicos, es decir, de la manera en la que se implementaron medidas o acciones concernientes a objetivos de seguridad interna y que involucraban a los otros países tuvieron gran influencia en el desarrollo y estado problemático de estas relaciones.

#### **4.2. REGIONALIZACIÓN Y SECURITIZACIÓN DEL CONFLICTO**

El conflicto interno colombiano ha marcado gran parte de la agenda en política exterior en Colombia, en la medida que no ha podido contener que sus efectos desborden las fronteras y terminen por afectar comunidades limítrofes y que los gobiernos de los países afectados se pronuncien al respecto.

Así, en este contexto de regionalización del conflicto, caracterizado por la extensión de cultivos de coca y tráfico de droga, armas, personas y traspaso de la frontera de grupos armados ilegales, cada país afectado por tal desborde del conflicto colombiano ha respondido ante los temas que más le generan preocupación de manera diferente y de acuerdo con sus posibilidades; sin embargo, en general se puede apreciar que ante la securitización del conflicto en Colombia y que ha contribuido a su ‘derrame’, tales países también han respondido con securitización tanto en la disposición de los recursos militares para estas zonas, como en temas migratorios.

De esta manera, países como Brasil con quien se comparte una frontera de 1.644 km, en concordancia con su objetivo de protección de la Amazonía, ha tratado de defender la región fronteriza “con una combinación de militares, policía federal y la Agencia de Inteligencia de

Brasil (ABIN) que participa con un plan integrado conocido como COBRA (Colombia y Brasil)”.<sup>128</sup>

A 2005, se calculaba que 5 mil de los 22 mil hombres de las fuerzas armadas brasileñas se encontraban a lo largo de la frontera con Colombia. De alguna forma, Brasil ha decidido construir una especie de ‘muro de contención’ que va desde La Guadalupe hasta Leticia y que ha permitido de una manera más o menos efectiva mantener ‘a raya’ la presencia guerrillera y paramilitar en dicha zona, y en menor medida combatir el tráfico de armas y estupefacientes.

En lo concerniente a Panamá, con quien Colombia comparte la extensión de frontera más corta, de 266 kilómetros, el contexto fronterizo se hace más complejo debido a las características geográficas de la región (se comparte el Tapón del Darién) lo que ha dificultado una presencia estatal consolidada en los alrededores y ha permitido que esta sea un área de alto tráfico de armas y drogas, con presencia guerrillera y de bandas emergentes.

De esta manera, el desplazamiento forzado en esta zona es un lugar común y no es sorpresiva la cantidad de solicitudes de asilo que ha recibido este país vecino, que entre 2000 y 2006 se calcularon en 1.758.

Con Perú, país con el que se comparte una frontera fluvial natural de 1.500 kilómetros a través del Río Putumayo, también se sobrelleva la presencia de grupos al margen de la ley, especialmente guerrilleros de las FARC (del Bloque Sur que también afecta a Ecuador) y se libra una constante batalla contra el tráfico de drogas y armas, en especial porque se ha identificado esta zona como escenario de múltiples pistas de aterrizaje clandestinas que facilitan su comercio ilegal.

El entendimiento entre el gobierno de Álvaro Uribe con el gobierno peruano, primero a través de Alejandro Toledo y posteriormente con el de Alan García, ha permitido que las relaciones entre ambos países hayan fluido sin mayores sobresaltos, a pesar de que comparten problemas similares a los que se viven en la frontera ecuatoriana, panameña, venezolana y brasileña. Perú también ha venido aumentando su pie de fuerza desde el año 2000 en la frontera, sin embargo, la ‘buena vecindad’ que ha caracterizado a ambas naciones también descansa sobre aspectos ideológicos comunes, y puntos que se comparten frente a las problemáticas y retos como el que representa la insurgencia, que en Colombia está representada por la guerrilla de las FARC y que en Perú representa la sombra de Sendero

---

<sup>128</sup> Moreano Urigüen, Hernán. *Las implicaciones del conflicto interno colombiano para las fronteras de Ecuador, Perú, Brasil y Venezuela, 2000-2005*. FLACSO-Sede Ecuador: 2005. p 7.

Luminoso y el Movimiento Revolucionario Tupac Amaru (MRTA). “Para los militares peruanos, las motivaciones del conflicto interno colombiano no sólo están en el campo de la lucha por el poder político sino que implican acciones delictivas de carácter internacional, como el terrorismo y narcotráfico”.<sup>129</sup>

### **4.3. ECUADOR Y VENEZUELA: LA TRANSFERENCIA DEL CONFLICTO**

Ahora bien, en lo que respecta a Ecuador y Venezuela, son estos países con los que Colombia ha tenido mayor número de episodios de tensión diplomática durante los ocho años de Seguridad Democrática, y se ha dado de tal manera ya que estos son los países con los que Colombia cultural e históricamente ha estrechado más la relación comercial y migratoria, y lo que consecuentemente explica porqué el conflicto interno colombiano se ha desbordado con mayor intensidad en tales territorios fronterizos. Hay que recordar que son 640 km de frontera que se comparten con Ecuador y 2.219 km de extensión fronteriza con Venezuela.

Como se habló en el capítulo sobre desplazamiento forzado, Venezuela y Ecuador son los países receptores de mayor número de refugiados por la violencia y en donde se registran gran número de solicitudes de asilo por parte de nacionales colombianos. Los estados de Zulia, Táchira y Apure en Venezuela y las provincias de Santa Rosa de Sucumbíos, Esmeraldas e Imbabura en Ecuador se han convertido en receptores de migración forzada colombiana, la cual se intensificó desde principios de esta década con el inicio del Plan Colombia y posteriormente con la puesta en marcha del Programa de Seguridad Democrática y el Plan Patriota.

A través de estos programas se incrementaron las fumigaciones aéreas de cultivos ilegales en tales zonas, lo cual ha afectado la salud de pobladores, se intensificaron los enfrentamientos entre grupos guerrilleros y de autodefensas por el control de tales territorios; aumentaron las operaciones de inteligencia, la aparición de las redes de informantes y campesinos soldados colocaron a los habitantes de los municipios circundantes en medio del conflicto, ocupando un lugar crítico lleno de amenazas y presiones para dar apoyo a uno u otro bando y confinándolos a apartarse y huir hacia los territorios vecinos que encontraron como la salida más segura y cercana, convirtiéndose así en desplazados de la violencia y posteriormente refugiados en los países colindantes.

ACNUR calcula que alrededor de 500.000 colombianos están repartidos entre Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela, sin embargo no existen estudios recientes sobre la situación de

---

<sup>129</sup> *Ibid.*, p.5.

refugio de colombianos en tales países, con excepción de Ecuador. Es así como a abril de 2010, el número de refugiados en Ecuador se calculó en 45.000, de los cuales, el 98% son colombianos, según afirmó el portavoz del ACNUR, Andrej Mahecic. A esta cifra se llegó después de un programa de registro adelantado en tal país con la financiación de la ACNUR (que aportó 2 millones de dólares), y duplica la última cifra registrada en años anteriores. Sin embargo se cree que existen 100 mil personas más que requerirían protección internacional y de los cuales, el 90% serían colombianos.

Ante este panorama, sumado a la incursión de ciudadanos colombianos con fines delictivos en territorio ecuatoriano, este país ha respondido no sólo con mayor presencia de sus fuerzas armadas en el cordón fronterizo que desde 2003 se ha venido triplicando, sino que también, se ha securitizado a través de medidas encaminadas a impedir el libre acceso de ciudadanos colombianos a territorio ecuatoriano.

Es así como a finales de 2008 se implantó un requisito adicional, el del pasado judicial (certificado de antecedentes penales emitido por el Departamento Administrativo de Seguridad colombiano, DAS) para el ingreso de colombianos al Ecuador. El efecto de esta medida que continúa vigente, claramente es la obstaculización de los procesos migratorios de aquellos quienes cruzan la frontera por motivos comerciales y laborales, lo que ha logrado generar una carga burocrática adicional al proceso para este tipo de migrante. Sin embargo, para el desplazado, una medida como esta no sólo complejiza su huida, sino que resulta excluyente y discriminatoria ya que, debido a la naturaleza del conflicto, “el anonimato es una característica recurrente en su condición”.<sup>130</sup>

De acuerdo con lo observado, este tipo de medidas si bien dificultan la migración, no la impiden del todo; sí en cambio, generan entre los refugiados que huyeron y no cuentan con este documento, el temor generalizado en regularizar su situación ante los organismos correspondientes en Ecuador lo que ocasiona en el largo plazo, mayor dificultad para contabilizar el número real de desplazados en el país vecino y realizar planes y políticas de contención dirigidos a esta población por parte de los gobiernos y de los organismos involucrados con esta problemática.

Por su parte, un informe del 2007 en Venezuela presentado por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) delegado en tal país, John Fredikson, reveló que para esa fecha eran cerca de 200 mil colombianos refugiados en Venezuela debido a la

---

<sup>130</sup> López Rojas, María Camila. *Efectos de la Regionalización de la Política de la Seguridad democrática*. Colombia Internacional Nro. 65 ene-jun 2007

guerra en su país de origen. Esta cifra fue presentada como variable, en la medida que existe un ‘goteo constante’ de refugiados que pasan de país a país, "difícilmente cuantificable porque cruzan la frontera más de una vez en busca de un lugar seguro".<sup>131</sup>

En este contexto de grandes retos binacionales entre Colombia- Ecuador y Colombia- Venezuela que imponen tanto la cercanía geográfica, como la relación y tradición histórica existente, los lazos comerciales, la necesidad de infraestructura compartida y los desafíos en temas sociales y migratorios, la política de Seguridad Democrática poco o nada tuvo que aportar a la resolución y contención de los conflictos que afectan las zonas fronterizas; por el contrario, profundizó las problemáticas y contribuyó al desbordamiento o ‘derrame’ del conflicto interno. Por su parte, desde una perspectiva diplomática fueron muy tímidos, escasos e infructíferos los esfuerzos del gobierno de Álvaro Uribe Vélez por lograr un apoyo concertado alrededor de su política de Seguridad Democrática orientada a la lucha antiterrorista, por varias razones entre las que se encuentran:

- Las implicancias de la relación Colombia- Estados Unidos en el marco de los compromisos del Plan Colombia, y posteriormente del acuerdo para el uso de siete bases militares, aspectos lejos de ser plenamente aceptados no sólo por Venezuela y Ecuador, sino por la gran mayoría de países de la región.
- Los constantes señalamientos de Uribe Vélez y otros funcionarios del gobierno hacia los presidentes de Venezuela y Ecuador de dar apoyo a las FARC y permitir su presencia en tales países.
- El rechazo de Colombia ante una intermediación de Venezuela en posibles negociaciones de paz y especialmente del Presidente Chávez en la liberación de secuestrados en Colombia.
- La tendencia frecuente del gobierno de Uribe Vélez de exigir a sus pares vecinos colaboración en la lucha antiterrorista y antidrogas en las zonas fronterizas sin atender primero las necesidades básicas de los nacionales en la región, poca corresponsabilidad en cuanto a problemáticas como desplazamiento en tales territorios, y a pesar de que ha aumentado la presencia estatal y militar colombiana en tales cordones fronterizos, resulta baja ante la presencia que destinan los países vecinos a las mismas áreas y ante la misma necesidad que exige el contexto.

---

<sup>131</sup> Unión Radio Noticias. Emisión: 19/06/2007

Todos estos elementos generaron un clima de tensión a lo largo de los ocho años del gobierno Uribe, pero en especial durante los últimos cuatro correspondientes a la segunda etapa de la Seguridad Democrática. Este ambiente se vio adicionalmente aún más enrarecido con acciones puntuales militares y de inteligencia colombiana que terminaron por violar la soberanía de los estados vecinos de Venezuela y Ecuador, llevando las relaciones de estos países a los niveles más altos de tensión en la región, sobrepasando los límites establecidos en la Carta de la OEA en 1948 y quebrantando preceptos de la ‘buena vecindad’ que han caracterizado la región latinoamericana durante décadas.

De esta manera, a continuación se examinarán las relaciones de Colombia con Venezuela y Ecuador a través de dos hechos puntuales-y se mencionarán brevemente algunos otros-, que reflejan el tono en el que se manejaron las relaciones en Colombia con respecto a estos países durante el mandato de Uribe Vélez y que en su momento, respondieron a los intereses de la Seguridad Democrática, es decir a los de la política interna colombiana. Estos estuvieron por encima de los intereses regionales de estabilidad y desencadenaron importantes crisis diplomáticas en la región andina, que se suman a las consecuencias directas que sobre el comercio, el desarrollo social y la infraestructura transnacional tuvieron estos eventos.

- El primer hecho a analizar fue el desencadenado por la captura del miembro de las FARC, ‘Rodrigo Granda’ en territorio venezolano por parte de miembros de la inteligencia colombiana en diciembre de 2004.
- El segundo tiene que ver con el bombardeo al campamento de las FARC en la frontera con Ecuador, que tuvo como resultado la muerte de ‘Raúl Reyes’, vocero internacional de las FARC y en ese entonces, el No. 2 de las FARC.

Ambos casos tienen en común, no sólo los objetivos militares que se propuso alcanzar el gobierno y sus fuerzas armadas y de inteligencia, sino también un patrón de actuación más o menos similar en cuanto a las acciones que dieron pie a las crisis diplomáticas:

1. Ausencia de un enfoque que priorice la institucionalidad sobre los resultados, lo que redundó en la violación de la soberanía por parte de Colombia sobre los otros países involucrados (violación de la Carta de la OEA)
2. Operaciones unilaterales (sin concertación ni cooperación previa con los países directamente afectados o involucrados)
3. Colaboración de inteligencia estadounidense en las operaciones y respaldo diplomático de EEUU post-evento

4. Pago de recompensas a los informantes (nacionales y extranjeros)
5. Personalización de las crisis
6. Negación de violación de soberanía de los países involucrados por parte de Colombia
7. Rompimiento de las relaciones diplomáticas y afectación de aspectos periféricos como flujo de comercio y de asuntos migratorios entre ambos países

De esta manera, el impacto regional de estos hechos, junto con las consecuencias directas que tuvieron estos en las relaciones con Venezuela y Ecuador con quienes histórica, cultural y comercialmente Colombia ha tenido importantes lazos, se han visto desgastados en el contexto de las fricciones fronterizas producto de la ausencia de una política exterior colombiana formulada para acompañar y amortiguar los efectos su política de seguridad nacional.

#### **4.3.1. Venezuela y el caso ‘Granda’**

El caso de ‘Rodrigo Granda’ a finales de 2004 y comienzos de 2005 constituye el ‘primer gran momento de fricción’ entre Colombia y Venezuela que tiene como consecuencia el rompimiento de las relaciones entre ambos países. Si bien previamente a este evento hubo antecedentes de roces entre ambos gobiernos y especialmente entre los mandatarios, este hecho marca el inicio de una serie de desencuentros entre ambos países de mayor calibre.

##### **a. Cronología del conflicto**

A manera de recuento, este hecho comienza con el anuncio de la captura de ‘Rodrigo Granda’, conocido como el ‘canciller’ de las FARC en Cúcuta (ciudad ubicada el nordeste colombiano que limita con el municipio venezolano de Ureña) el 4 de enero de 2005. Posteriormente salen a la luz pública las denuncias de que en realidad, la captura de Rodrigo Granda se produjo en Caracas, capital venezolana el 13 de diciembre de 2004 con la ayuda de funcionarios policiales venezolanos. El gobierno colombiano termina por aceptar el 12 de enero de 2005 que a éstos, que hacían parte del ‘grupo de secuestro y extorsión’ de la institución militar venezolana se les pagó una recompensa de 1,5 millones de dólares por el secuestro y posterior entrega de Granda a las autoridades colombianas en Cúcuta.

La crisis diplomática desatada llevó al rompimiento de las relaciones a través del cierre de la frontera y el llamado a consultas de ambos embajadores a sus respectivos países el 14 de enero de 2005. El comunicado de la Casa de Nariño que defendía las operaciones en territorio venezolano que terminaron con la captura de ‘Granda’ invocaba entre otros puntos, ‘el derecho del pueblo colombiano a librarse de la pesadilla del terrorismo’, la legitimidad del

pago de recompensas y un mandato (no identificado en el comunicado) de las Naciones Unidas que prohíbe a los países miembros albergar terroristas de manera “activa o pasiva”.

Por su parte, el gobierno venezolano denunció que las operaciones de Colombia en Venezuela se hicieron con la colaboración de los Estados Unidos a través de su Departamento de Estado y de la CIA, frente a lo que Estados Unidos respondió apoyando explícitamente a Colombia, acusando a Venezuela de apoyar y resguardar a las FARC. Es hasta mediados de febrero de 2005, casi un mes después del rompimiento de las relaciones, a través de la mediación de los mandatarios de Brasil y Perú, pero en especial de Fidel Castro de Cuba, que las relaciones se restablecen entre Colombia y Venezuela. Sin embargo, no sería esta la última vez que la crisis diplomática envolvería a ambos países hasta el punto de romper relaciones como se verá en el siguiente apartado.

#### **b. La tensión constante**

No es difícil identificar el *quid* de la constante tensión entre Colombia y Venezuela, en especial desde 2004; este ha estado presente desde ese entonces y tiene que ver con la acusación del gobierno colombiano del apoyo de Venezuela a las FARC y de la presencia de miembros de esta guerrilla, en especial cabecillas o mandos altos en territorio venezolano, con el supuesto conocimiento y aprobación de las autoridades de este país. El tire y afloje por este tema entre ambas naciones ha estado presente desde los sucesos de Granda con mayor y menor intensidad según las circunstancias y necesidades políticas de la coyuntura.

Desde el primer rompimiento de relaciones entre Colombia y Venezuela a raíz del caso Granda, diversos eventos de gran tensión, entre ellos varios rompimientos de relaciones, amenazaron la estabilidad entre ambos países:

- El 25 de noviembre de 2007 Hugo Chávez anuncia la congelación de las relaciones y llama a consultas a su embajador en Colombia (Pável Rondón) a raíz del pedido de suspensión inmediata y sin previo aviso por parte de Álvaro Uribe de la mediación para la liberación de secuestrados de las FARC que estaba llevando a cabo el presidente venezolano.
- El 2 de marzo de 2008 Venezuela ordena el retiro de su personal diplomático en Colombia como protesta por la incursión militar del ejército colombiano en Ecuador el 1 de marzo que tiene por objetivo bombardear el campamento de ‘Raúl Reyes’, líder de las FARC. El 9 de marzo las diferencias son zanjadas en la XX Cumbre de Río en República Dominicana.

- Entre julio y noviembre de 2009 se produce un periodo de tensión constante entre Colombia y Venezuela a partir de la firma del Acuerdo de Cooperación de Colombia con los Estados Unidos para la utilización de siete bases militares. Posteriormente, se denuncia que cierto armamento (lanzacohetes) decomisado a las FARC es de propiedad de Venezuela desde finales de los años ochenta. Chávez retira a su embajador en Bogotá, congela las relaciones diplomáticas y comerciales entre ambos países. Documentos de parte de ambos países llegan a la OEA: uno denuncia la amenaza bélica que constituye Venezuela, y otro que denuncia el riesgo para la región la instalación de bases americanas en Colombia.
- En febrero de 2010 Uribe y Chávez protagonizan un fuerte altercado verbal en la Cumbre de Río, en Cancún (México) que posteriormente se resuelve por la mediación del mandatario dominicano Leonel Fernández.
- El último gran escollo de la relación entre Colombia y Venezuela, personalizada a través de sus mandatarios se dio pocos días antes de que Uribe Vélez dejara el poder, cuando este hizo que su representante ante la OEA expusiera algunas de las pruebas de la presencia de las FARC en territorio venezolano y que ‘demostraban’ que dicho gobierno había estado tolerando su presencia por largo tiempo, frente a lo cual el presidente Chávez decidió nuevamente romper relaciones con Colombia. De esta manera, al cierre del mandato del presidente Uribe, la fractura en las relaciones diplomáticas entre ambos países resume y simboliza de alguna manera el estado en el que estuvieron buena parte del tiempo entre 2002 y 2010.

#### **4.3.2. Ecuador y el bombardeo al campamento de ‘Raúl Reyes’**

El 1 de marzo de 2008 el ejército, policía y la fuerza aérea colombiana llevaron a cabo la denominada Operación Fénix por medio de la cual se bombardeó un campamento de las FARC y en la que se dio de baja a Luis Edgar Devia Silva, alias ‘Raúl Reyes,’ miembro y vocero internacional esta guerrilla, entre otros 17 guerrilleros. Tal campamento se encontraba ubicado en el municipio ecuatoriano de Santa Rosa de Sucumbíos, a 1.800 metros del departamento colombiano del Putumayo.

La que sería una de las operaciones y golpes más fuertes propiciados por el ejército colombiano a las FARC de todos los tiempos, se vio ensombrecida por la crisis diplomática derivada de los hechos. La inconsistencia en las declaraciones sobre la operación por parte de Colombia, la duda sembrada sobre si se invadió o no el territorio ecuatoriano para llevar a cabo la operación y especialmente la falta de comunicación y pedido de autorización al

gobierno ecuatoriano sobre la operación que se estaba por realizar, permitió que se lograra el objetivo militar pero pagando un alto costo diplomático con gran impacto regional.

Una vez las autoridades ecuatorianas establecieron que los hechos ocurridos en la frontera colombo-ecuatoriana se vinculaban con un ataque previamente planeado y premeditado, y que no se trataba de una persecución ‘en caliente’ ni de un combate como tal, como en principio se habría informado al gobierno de Ecuador, el presidente Rafael Correa decidió romper relaciones con Colombia el 3 de marzo de 2008.

Como es conocido, la incursión militar colombiana en territorio ecuatoriano no sólo derivó en el rompimiento de relaciones entre ambos países; también generó un revuelo en la región, que hizo que la Cumbre del Grupo de Río del 7 de marzo de 2008 girara en torno al esclarecimiento y distensión alrededor de estos hechos y que días después, los cancilleres de la Organización de los Estados Americanos (OEA) emitieran una resolución en la que se rechazaba la incursión ya que esta fue efectuada “sin conocimiento o consentimiento previo” de Quito; Estados Unidos fue el único país que se apartó en este punto de la resolución. En tal resolución firmada por los cancilleres se estableció que Colombia violó los artículos 19 y 21 de la Carta de la OEA aprobada en 1948; el Art. 19 hace referencia a la prohibición e intervenir "directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos" de otro país, y el Art. 21 establece que "el territorio de un Estado es inviolable; no puede ser objeto de ocupación militar (...) aún de manera temporal".

Si bien en el plano de su lucha interna la baja de ‘Reyes’ fue de gran incentivo moral para sus tropas y un golpe simbólico, estructural y operacional muy fuerte para el ejército de las FARC, en general para buena parte de la población colombiana, de la clase política y empresarial, fue este episodio y aunque fuera de manera breve, el punto en el que se percibió estar más cerca del fin de las FARC y posiblemente del conflicto. Ahora bien, las consecuencias en el plano internacional fueron otras. A pesar de que Colombia se dio por bien servida de que la Resolución de la OEA no fuera condenatoria y que no se dictaran sanciones en su contra, el país todavía afronta rezagos de tal operativo militar.

Es claro que las ganancias en el plano interno no justifican los medios ilegítimos y censurables a través de las cuales actuó el gobierno colombiano. En este caso, al igual que en el de Granda en Venezuela, es que aparecería “la tensión paradójica”, según lo comenta Juan Gabriel Tokatlian, en la que se manifestaría “el eterno dilema entre una acción presuntamente

justa desde el ámbito interno, a través de un medio absolutamente injusto desde el ángulo de las relaciones internacionales”.<sup>132</sup>

Con respecto a Ecuador, a partir del bombardeo, las relaciones diplomáticas estuvieron prácticamente en el congelador durante más de dos años; al cierre de esta investigación apenas se estaban reestructurando los canales de comunicación entre el gobierno colombiano entrante de Juan Manuel Santos a través de su Ministra de Relaciones Exteriores, María Ángela Holguín y su homólogo ecuatoriano, Ricardo Patiño.

A lo largo de dos años, la justicia ecuatoriana ha dictado órdenes de captura para el entonces ministro de Defensa a cargo de la operación, Juan Manuel Santos y actual presidente de la República, junto con los mandos militares y policiales que encabezaron la operación (Freddy Padilla, jefe de las Fuerzas Militares; Óscar Naranjo, jefe de la Policía; y Mario Montoya, ex comandante del Ejército). A pesar de los acercamientos entre los cancilleres de ambos países, tales procesos judiciales siguen vigentes y Rafael Correa, presidente de Ecuador se ha abstenido de interferir en el tema hasta obtener un informe final de la investigación de lo sucedido en 2008 en territorio ecuatoriano fronterizo en el que fallecieron cerca de 26 personas, entre ellos algunos ciudadanos ecuatorianos.

Se debe recordar que como consecuencia de la operación en la que se dio de baja al segundo al mando de las FARC, ‘Raúl Reyes’, se decomisaron algunas computadoras presuntamente del cabecilla, en las que aparentemente se implicaba a funcionarios y ex funcionarios del gobierno ecuatoriano, en la mantención de relaciones con la guerrilla de las FARC. Asimismo, las primeras revelaciones de tales computadoras y que salieron a la luz pública el 3 de marzo de 2008, tan sólo días después del bombardeo, también vinculaban al gobierno venezolano y particularmente al presidente Chávez con la misma guerrilla y su financiación.

Por tal razón, desde la fecha del bombardeo y sin haberse esclarecido la totalidad, veracidad y contundencia de la información de las computadoras de ‘Raúl Reyes’, la relación de Colombia con estos dos países ha transitado un camino aún más tirante, en el que el gobierno de Uribe Vélez, convencido de las relaciones de estos países con las FARC ha acusado a sus mandatarios de colaborar con las FARC, a la vez que tales países han desechado tales acusaciones, alegando que son pruebas fabricadas. Por su parte, el gobierno ecuatoriano en cabeza de Rafael Correa, en el informe que ha estado esperando sobre tal operación antes de

---

<sup>132</sup> Tokatlian, Juan Gabriel. *Colombia ¿Hacia una nueva doctrina de Seguridad Nacional?* Revista Criterio N° 2336 Abril de 2008.

restablecer relaciones con Colombia, exigió conocer los contenidos de tales computadores para establecer responsabilidades de sus ciudadanos y funcionarios en tales hechos.

De esta manera, estos dos años de congelamiento de las relaciones con Ecuador también ha enfriado los avances e incluso ha echado para atrás la evolución que en distintos temas se había logrado en materia de temas fundamentales para ambos países y vitales para los habitantes de la frontera como seguridad, migración (refugiados) e infraestructura. Habría que recordar que son varios los temas de discusión entre ambos países durante los últimos años, que se han venido aplazando desde el rompimiento de relaciones, y que han tomado mayor relevancia en el contexto de la Seguridad Democrática, sobre los cuales se requieren acuerdos y soluciones binacionales urgentes y efectivas.

#### **4.4. AGENDAS BINACIONALES Y RESTABLECIMIENTO DE RELACIONES**

Antes del bombardeo al campamento de ‘Raúl Reyes’ en 2008, uno de los temas más álgidos en la relación Colombia- Ecuador era el de las fumigaciones de cultivos ilegales en zonas fronterizas. Los efectos sobre la salud de las personas, animales, medio ambiente y otro tipo de cultivos generó el rechazo del gobierno ecuatoriano a estas fumigaciones, el cual denunció que Colombia no cumplió con la distancia de 10 km acordada en 2005 para la realización de estas aspersiones y exigió el cese de esta práctica que ha afectado el territorio y la población ecuatoriana. Este tema incluso llevó a que en 2006, Ecuador retirara a su Embajador en Bogotá como señal de protesta por el incumplimiento de Colombia en la materia.<sup>133</sup>

Este tema se encuentra en La Haya desde marzo de 2008, en la Corte Internacional de Justicia (CIJ) ante la cual Ecuador pide indemnizaciones de Colombia por los daños a la salud y el medioambiente ocasionados por las fumigaciones. Esta cuestión que sigue su curso, demandará tiempo y no forma parte de los temas contemplados dentro de la hoja de ruta o agenda de acercamientos entre Colombia y Ecuador en 2010. En el ambiente de restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre ambos países que se adelanta desde las respectivas cancillerías desde el ascenso a la presidencia de Juan Manuel Santos en agosto de 2010 en Colombia, se destacan ciertos temas que han estado prácticamente paralizados desde el quiebre de relaciones en marzo de 2008.

Uno de ellos es sin duda el de los refugiados, el cual se abordó algunas líneas atrás y que requiere la atención del gobierno colombiano, y como lo ha manifestado el canciller ecuatoriano, Ricardo Patiño, exige la ‘corresponsabilidad’ por parte de Colombia. Esto quiere

---

<sup>133</sup>López Rojas, María Camila. *Op.cit.*, p.6.

decir, asumir la responsabilidad ‘de los esfuerzos y costos’ que ha traído para su país brindar protección a los refugiados colombianos.<sup>134</sup> Se debe decir que por primera vez en dos años, Colombia ha aceptado conversar esta temática en el marco de la agenda de acercamiento contemplada por las cancillerías de ambos países. Por otra parte, en lo referente a infraestructura, sobresale el tema energético, en el que ambos países ya han firmado acuerdos por concepto de abastecimiento de energía de Colombia a Ecuador, de la puesta en marcha del Proyecto Geotérmico Chiles, por medio del cual se espera generar energía térmica para la frontera colombo-ecuatoriana, y la ampliación del Puente Internacional Rumichaca que une ambos países, entre otros proyectos sociales.

Sin embargo, la plena normalización de las relaciones entre estos países va a depender en buena parte de los resultados del informe que ha solicitado Rafael Correa sobre la operación Fénix para esclarecer la verdad de los hechos, lo que sin duda es un aspecto muy sensible para tales relaciones. En palabras de la misma canciller colombiana María Ángela Holguín, los ecuatorianos “quieren saber exactamente cómo fue la operación, si se utilizó o no la base de Manta, si los aviones eran colombianos o no, si las bombas utilizadas eran americanas o no. Quieren saber qué fue lo que pasó y mientras no sientan que hay una respuesta en ese sentido, no habrá normalización de la relación”.<sup>135</sup>

Al cierre de esta investigación, se conoció el interés del Presidente Rafael Correa en que las relaciones con Colombia estén completamente restablecidas para finales de 2010: “Sin olvidar el pasado, volviendo hacia el futuro, esperamos restablecer totalmente relaciones hasta el mes de diciembre, ratificando una vez más que el conflicto es de Colombia. Y los vecinos de Colombia no somos ni cómplices ni autores de ese conflicto, sino víctimas”, afirmó Correa en rueda de prensa en Tokio. Por su parte, en el caso del último episodio de rompimiento de relaciones diplomáticas con Venezuela durante los últimos días de mandato de Uribe Vélez a raíz de las pruebas presentadas ante la OEA por parte de Colombia de la presencia de las FARC en territorio venezolano, se restablecieron prácticamente una vez asumió Juan Manuel Santos como presidente, y que se llevó a cabo un encuentro entre él y su homólogo Hugo Chávez en la ciudad de Santa Marta.

Sobre el porqué Colombia se puso una vez más en una situación extrema con respecto a su relación con Venezuela ‘sacando a la luz’ una serie de pruebas que datan de años y meses atrás, justamente en el momento que se aproximaba la posesión de un nuevo presidente no

---

<sup>134</sup>Revista Semana. Ecuador pide "corresponsabilidad" de Colombia frente a los refugiados. [On line] <http://www.semana.com> (Agosto de 2010)

<sup>135</sup> Revista Semana. "No podemos seguir mirándonos el ombligo". [On line] <http://www.semana.com> (agosto de 2010)

existe total claridad; sin embargo, el analista Juan Gabriel Tokatlian plantea cuatro hipótesis o maneras de entender lo sucedido en las que, 1) se aborda el aspecto personal y de estilo del presidente Uribe ‘desmedido’ que lo llevan a crear esta situación; 2) plantea la convicción ideológica del mismo con el que se querría marcar “un límite definitivo, interno y externo en lo que es aceptable para Colombia en su lucha contra los actores armados”,<sup>136</sup> 3) esboza una razón de estado que iría más allá del parecer personal de Uribe que lo motivaría a llevar el caso ante la OEA para redefinir la relación entre Colombia y Venezuela en el marco del respaldo político, militar y ciudadano que recibiría el presidente entrante Santos para llevar a cabo esta tarea de una nueva delineación de tales relaciones en diferentes aspectos, y 4) sugiere que se trataría de una estrategia en la que el presidente saliente, quien además lo hace con un importante grado de popularidad, “asume los costos de medidas económicas impopulares (recortes, ajustes, etcétera) para que su sucesor (Santos) gozara de más margen de maniobra y reforzara, a su turno, la política ya establecida”<sup>137</sup>, comentó Tokatlian.

Si bien no es propósito de este trabajo ahondar en estas explicaciones, estas ayudan a dar cuenta del perfil de la política exterior colombiana asumida durante más de ocho años en el marco de la Seguridad Democrática: Esta sería entonces, una política exterior como elemento de la política nacional, supeditada a los intereses de la agenda interna, enfocada en la derrota del ‘terrorismo’ que representa la FARC, sus fuentes de financiación (narcotráfico) y aliados.

#### **4.5. COMENTARIOS FINALES**

Hemos visto en este capítulo como las relaciones internacionales fueron ejercidas desde Colombia durante más de ocho años sin consciencia de región y fronteras, exigentes del apoyo externo y vecinal para una lucha interna que se desbordó, con una clara tendencia a mirar al norte, el cual, durante los últimos años decidió que más allá de los compromisos adquiridos no aportaría a la distensión de la región ni intentaría dar orden como en periodos anteriores. Esto a su vez alimentó una posición de política exterior colombiana evasiva de las corresponsabilidades que le competen por la fuerza del derrame del conflicto, en cabeza no de un Ministerio de Relaciones Exteriores sino de una Presidencia marcada por una fuerte tendencia a la confrontación, negación y transferencia de responsabilidades.

La política exterior en el contexto de la Seguridad Democrática no tuvo mayor relevancia durante la era Uribe. Sin embargo, el hecho de que para la política interna no tuviera mayor

---

<sup>136</sup> Tokatlian, Juan Gabriel. *Crisis en los Andes: ¿qué pasó en Bogotá?* El País. [On line] <http://www.elpais.com> (Julio de 2010)

<sup>137</sup> *Ibid.*, (Julio de 2010)

relevancia, no quiere decir que los cambios producidos en la ausencia de política externa orientada a la región de parte de Colombia, no hayan sido relevantes. Por el contrario, se ha visto que en el marco de una agenda interna con fuerte énfasis en lo militar, se ocasionaron graves fricciones con los países vecinos y en general, se creó un ambiente de gran reverberación regional cada vez que los intereses de la seguridad nacional, sobrepasaron los intereses de estabilidad, diálogo y concertación regional.

Dicho de otra manera, la Seguridad Democrática sí tuvo un gran impacto, o mejor, ayudó a determinar la política exterior de Colombia y de paso, tuvo un gran impacto en la región, especialmente con los países vecinos quienes durante años, han venido absorbiendo y adaptando a su realidad los rezagos y efectos del conflicto interno colombiano, potenciados durante los ocho años del mandato de Uribe Vélez. La Seguridad Democrática en Colombia, contribuyó en buena parte al regreso de ‘la cuestión militar’<sup>138</sup> a la región en el contexto de un conflicto irresoluto pero intensificado a través de la alta inversión en componentes militares para la lucha antidrogas, la presencia de los Estados Unidos en la región mediante la plataforma brindada por Colombia a través de estrategias como el Plan Colombia, Plan Patriota y Acción Integral, y el acuerdo para la utilización de siete bases militares por parte de las FFAA estadounidenses, dando pie a constantes tensiones diplomáticas en un ambiente antagónico creado especialmente con Venezuela, que si bien nunca pasó del terreno de la declamación, permitió por instantes, pensar a algunos cuantos, que los vientos de guerra estaban acechando la región.

Si bien el dilema de Seguridad ha estado presente en las relaciones entre Colombia y Venezuela desde hace años, durante los últimos dos ó tres, este logró ‘un nivel de escalamiento inusitado’ según lo ha comentado J.G. Tokatlian. Con este escalamiento según el analista, lo que se pretende es la reversión y no la disuasión. En este, “Bogotá busca (con la ayuda de Estados Unidos) dar marcha atrás a la Revolución Bolivariana de Chávez y que Caracas busca (con la ayuda de las FARC) promover la caída del régimen político en Bogotá”.<sup>139</sup> De esta manera, este dilema de seguridad se vio incrementado durante el último periodo, lo que junto a los episodios de rompimiento de relaciones, hicieron más difícil maniobrar la situación y crearon incertidumbre sobre cuál sería el desenlace de dichos enfrentamientos que por años se dieron en foros, cumbres y medios de comunicación. Con la llegada de Santos al poder, elegido en buena parte por el electorado y maquinaria uribista, no

---

<sup>138</sup> Tokatlian, Juan Gabriel. *El retorno de la cuestión militar a Latinoamérica*. Política Exterior N°135 - mayo / junio 2010.

<sup>139</sup> Tokatlian, Juan Gabriel. *Crisis en los Andes: ¿qué pasó en Bogotá?*. *Op.cit.*, (Julio de 2010)

se esperaban en su momento mayores cambios en relación a la política exterior colombiana y en su relación sustancial con Ecuador, y especialmente con Venezuela.

Sin embargo, ante los rápidos movimientos a favor del restablecimiento de las relaciones con ambos países, durante las primeras semanas del gobierno de Santos, y en especial de su canciller María Ángela Holguín, hay indicios de que durante su periodo puede haber un cambio trascendente al menos en ‘las formas’, es decir, en los métodos y en la comunicación con los países vecinos y la región en cuanto a la política externa instalada por su antecesor.

La analista internacional y catedrática de la Universidad de Los Andes, Sandra Borda, concuerda con este pensamiento, en cuanto a que con Santos en la relación con Venezuela no habrá cambios de fondo pero sí de forma: "No hay que llamarse a engaños. Colombia va a continuar con una política exterior muy parecida a la que tuvo durante los ocho años de Uribe frente a Venezuela, a la región y a Estados Unidos (...) sin embargo, creo que el gobierno de Santos comunicará más eficientemente los contenidos de política exterior en relación con el conflicto interno".<sup>140</sup>

Es posible que con el restablecimiento de relaciones con Ecuador y Venezuela, países con los que es vital mantener sanos los lazos comerciales, migratorios, sociales y de infraestructura, la nueva orientación en política exterior (al menos en cuanto a los métodos) demostrada tempranamente por el gobierno Santos, se genere un ambiente en el que se dé la búsqueda de la cooperación de los países vecinos frente a los retos y deudas sociales y humanitarias internas que mantiene Colombia, a través de una buena comunicación y la utilización de los instrumentos internacionales adecuados para tal fin. Asimismo, es ideal en este escenario que se evite regresar al estilo ‘confrontacional’ de su antecesor, en el que prevaleció el antagonismo, la acusación y el interés por buscar y denunciar la vinculación de los países vecinos, especialmente Ecuador y Venezuela con la guerrilla de las FARC.

Si bien es de público conocimiento que existe o al menos existió un nivel de contacto y familiaridad ideológica entre esta guerrilla y el gobierno de Hugo Chávez, la mejor estrategia ante esta situación para el gobierno colombiano debería radicar en los que sugiere el ex canciller y analista político Rodrigo Pardo, en hacerle entender al país vecino que es mejor tener buenas relaciones con el Estado colombiano que con la guerrilla colombiana y de esta

---

<sup>140</sup> Salazar, Hernando. “Cambio de mando en Colombia”, BBC Mundo, Colombia. [On line] [http://www.bbc.co.uk/mundo/america\\_latina/2010/08/100807\\_0525\\_colombia\\_santos\\_posesion\\_gz.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/america_latina/2010/08/100807_0525_colombia_santos_posesion_gz.shtml) (Agosto de 2010)

manera, “subirle el beneficio a Chávez de su relación con el Estado colombiano y, a la vez, subirle el costo de su apoyo a la guerrilla”.<sup>141</sup>

---

<sup>141</sup> El Tiempo. “¿Quién queda bravo con la caída del acuerdo militar con Estados Unidos? Entrevista a Rodrigo Pardo por María Isabel Rueda”. [On line] [http://www.eltiempo.com/colombia/justicia/acuerdo-militar-con-estados-unidos-segun-rodrigo-pardo\\_7875426-1](http://www.eltiempo.com/colombia/justicia/acuerdo-militar-con-estados-unidos-segun-rodrigo-pardo_7875426-1) (Agosto de 2010)

## CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo de investigación se ha hecho un balance sobre los alcances de la Política de Seguridad Democrática, la cual es el instrumento del modelo paradigmático que representa Colombia dentro la lógica macrosecuritizadora adelantada desde Estados Unidos después del 11 de septiembre. De esta manera, la Política de Seguridad Democrática fue el vehículo para implementar medidas y un proceso de securitización alrededor de ‘la amenaza terrorista’ encarnada, según el discurso del gobierno de Álvaro Uribe Vélez, en la guerrilla y en menor medida, el narcotráfico.

En este trabajo se aborda el balance desde la perspectiva de la lucha antiterrorista, dejando un poco de lado el tema de lucha antinarcóticos, y enfocándose en los principales índices de seguridad como nivel de secuestros, homicidios, masacres, desmovilizaciones, entre otros. Tales indicadores fueron divulgados como éxitos de la Seguridad Democrática desde 2002, lo cual ayudó a generar una percepción muy positiva sobre el gobierno de Uribe Vélez y de su programa de seguridad. Por lo tanto, en este trabajo se reconocen y presentan los avances que se hicieron sobre temas puntuales como disminución de secuestros colectivos e individuales y seguridad en carreteras (rutas) entre 2002 y 2010. De igual manera, aquí también se controvierten algunas cifras y conclusiones oficiales presentadas, por cuanto los resultados positivos y las drásticas reducciones de algunos de estos delitos en los últimos años, emergieron en buena parte de cambios metodológicos de las cifras oficiales, no correspondieron a datos consolidados en todo el territorio sobre algunos temas, o si bien presentaron alguna mejoría importante por un periodo de tiempo, posteriormente volvieron a puntuar de forma negativa.

De esta manera el éxito en la lucha contra la subversión durante la era de la Seguridad Democrática resulta ser muy relativa. Frente al nivel de inversión en defensa y seguridad y sus indicadores, se puede concluir que el éxito parcial de este programa de gobierno radicó en golpes puntuales sobre las guerrillas, en especial de las FARC, como la ‘Operación Jaque’, la controvertida ‘Operación Fénix’, la muerte y la captura de algunos cabecillas, lo que logró temporalmente replegarlas. Sin embargo, y a pesar de estos importantes golpes, los avances en cuanto a desmovilización, desarme y cercamiento estratégico de estos grupos insurgentes no fueron tan contundentes; esto ha permitido que las guerrillas continúen su curso de acción, adaptándose a la lógica del conflicto actual, retomando el aliento, manteniéndose en constante confrontación, modificando su estrategia de guerra en la que, si bien ya no se encuentran en el centro del territorio ni agrupados en grandes bloques, siguen operando desde la periferia.

Por su parte, con el Proceso de Justicia y Paz para la desmovilización de los grupos paramilitares, presentado también como un éxito, deja muchas dudas en cuanto a las penas, la reparación de las víctimas y en general, sobre la real desmovilización de los grupos. Y es que desde su presunto desarme empezaron a operar las denominadas BACRIM, bandas criminales emergentes en las mismas zonas donde antes operaban los bloques paramilitares.

A este hecho, se agrega que en el intermedio de tales desmovilizaciones (2006-2007), una vez empezaron a descender los indicadores de violencia paramilitar, de manera paralela y casi automática, empezaron a dispararse los índices de violación de los DDHH cometidos por el ejército (2007-2008). Así, los mecanismos, acciones y mandatos de la Seguridad Democrática que golpearon parcialmente a sus objetivos principales (guerrilla) y desmovilizaron a los paramilitares, de coletazo también profundizaron las problemáticas sociales y puntualmente, afectaron el estado y percepción de seguridad humana de los grupos sociales más vulnerables, entre ellos, campesinos, indígenas, afrodescendientes, niños, ancianos y otras comunidades marginales.

Puntualmente, el tema del desplazamiento forzado empeoró hasta el punto que en 2002-2009, se produjo el 49% del total histórico de desplazamiento en Colombia. Si bien se dieron avances en temas de atención al desplazado y asistencia de emergencia, es mucho el camino que queda por recorrer en cuanto a una política que garantice el bienestar de esta población, el retorno a sus lugares de origen bajo condiciones aceptables de seguridad, la restitución de sus bienes y tierras.

Por su parte, en este trabajo se demuestra cómo la Seguridad Democrática también inauguró desde el incentivo gubernamental, la emisión de decretos y los vacíos en las cadenas de mando, la práctica conocida como ‘falsos positivos’, tendiente al asesinato de civiles por parte de la fuerza pública para luego ser presentados como bajas en combate. En ambos fenómenos, en donde sobresale la clara violación de los derechos humanos, los índices de impunidad superan el 90%, lo que indica, una pobre disposición del estado colombiano a esclarecer los hechos que dieron origen a tales delitos y que afectan a un sector de la población que carece de las herramientas y recursos necesarios para hacer justicia en cada uno de los casos.

Sin embargo, en cuanto a los avances que se han dado en materia de atención humanitaria al desplazado durante los últimos años, se debe reconocer lo que desde el poder judicial en cabeza de la Corte Constitucional en compañía de organismos internacionales y ONGS, se ha hecho para mejorar las condiciones de vida de esta población. Ha sido a través de los

diferentes fallos, y declaración del ‘Estado de las Cosas Inconstitucional’ que se ha avanzado para dar respuesta a esta situación de vulnerabilidad de millones de ciudadanos. En el caso de los ‘falsos positivos’ han sido los familiares de las víctimas en compañía de otros movimientos de víctimas, organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales quienes han intentado que el tema no quede en el olvido, se dicten sentencias y se esclarezcan las responsabilidades en los hechos de ejecuciones extrajudiciales.

En el plano regional, la Seguridad Democrática también tuvo efectos, toda vez que la política exterior colombiana estuvo claramente sometida por alrededor de ocho años a los intereses de la política interna. Esto generó fricciones entre Colombia y sus países vecinos, especialmente con Venezuela y Ecuador. La violación de la soberanía sobre tales países, extremó al máximo las relaciones y tuvo efectos directos y acumulados sobre las economías fronterizas, impactos sobre el comercio, los proyectos sociales y de infraestructura, y sobre el desarrollo de soluciones concertadas a los efectos del derrame del conflicto colombiano en tales países.

Con el cambio de mando realizado a mediados de 2010 de Uribe a Santos, se eligió la continuidad de la política de Seguridad Democrática. A pesar de que esta no cumplió con sus objetivos a cabalidad en el plano de la defensa y la seguridad, sí generó una percepción de confianza y protección entre los ciudadanos con la que antes no contaban. Este elemento le permite a la Seguridad Democrática y al partido político que lo acompaña, seguir con su curso, pero sería un desacierto que bajo el nuevo gobierno, se haga de la misma manera en la que se venía implementando. Como se ha visto en esta investigación, la gran deuda humanitaria que dejó este programa de seguridad, junto con el pobre desempeño en materia de política exterior, entre otras problemáticas como el asesinato de sindicalistas, periodistas y líderes comunitarios, son consecuencias de una política de Seguridad ‘dura’ que hizo pocos reparos en aspectos paralelos e incluso más importantes que la lucha contrainsurgente y los resultados militares, como lo es la protección de la vida de los ciudadanos y la defensa de sus libertades individuales.

Frenar el desplazamiento forzado, contener a las víctimas de este delito en la actualidad, garantizar la no repetición de actos criminales como los ‘falsos positivos’ por parte de la fuerza pública, proteger a los familiares, reparar a las víctimas adecuadamente y apoyar a la justicia para que tales crímenes no queden en la impunidad son algunos de los retos que tiene esta estrategia de seguridad en adelante, para que más allá de su denominación, pueda merecer realmente el calificativo de ‘democrática’.

## BIBLIOGRAFÍA

- Boletín de Resultados en Seguridad Democrática. Dirección de Justicia y Seguridad: Dirección de Evaluación a Políticas Públicas. 2008.
- Buscando Justicia: Las Madres De Soacha. Amnistía Internacional: 2010.
- Buzan, Barry, Ole Weaver y Jaap De Wilde. Security, A New Framework For Analysis. Lynne Rienner Publishers: capítulo 2.
- Buzan, Barry. “Will the ‘global war on terrorism’ be the new Cold War?” International Affairs 82. 2006.
- Castaño, José Alejandro. “La parábola de Colombia” Revista Semana. [On line] <http://www.semana.com/noticias-nacion/parabola-colombia/142166.aspx> (julio de 2010)
- Castillo, María del Pilar. ¿Qué tan perverso puede llegar a ser un sistema de incentivos? Departamento de Economía Universidad del Valle: El observador Regional.
- CEDE. Bogotá: Universidad de los Andes, 2004.
- Colombia: La metáfora del desmantelamiento de los grupos paramilitares. Segundo informe de balance sobre la aplicación de la ley 975 de 2005. Coljuristas: 2010.
- Colombia: New displacement continues, response still ineffective. Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC). 2010.
- Comunicado del CINEP/PPP. Enviado por Prensa CINEP el 15 de marzo de 2010.
- Degradación del conflicto armado colombiano. Una mirada desde el Magdalena Medio colombiano. Observatorio de Paz Integral. Magdalena Medio: 2009.
- Directiva Presidencial No. 01 de marzo de 2009, asunto: Coordinación del Gobierno Nacional para llevar a cabo el Plan Nacional de Consolidación Territorial. Presidencia de la República: 2009.
- Ejército Nacional de Colombia. Red de cooperantes. Acceso: julio de 2010. (<http://www.ejercito.mil.co/index.php?idcategoria=435>)
- El Desplazamiento Forzado en Colombia. Médicos Sin Fronteras. Capítulo 1: Primera Aproximación. [On line] <http://www.disaster-info.net/desplazados/informes/msf/informe01aproximacion.htm>
- El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado: reparar de manera integral el despojo de tierras y bienes. Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado: 2009.
- Esbozo del informe de la Comisión de Seguridad Humana. Nueva York: 2003[On line]
- Falsos positivos: amenazas colectivas e intolerancia social. CINEP. Balance del segundo semestre de 2009.
- Fernández Pereira, Juan Pablo. Tesis Doctoral: Seguridad Humana. Universidad de Barcelona. Departamento de Derecho Público y Ciencias Histórico-jurídicas. 2005.
- Fundación Ideas para la Paz. Estadísticas Sobre Reinserción En Colombia. Acceso: 10 de mayo de 2010. (<http://www.ideaspaz.org>)
- Gómez Cárdenas, Carlos Vladimir. “Colombia y la “democracia en cuestión”. Latinobarómetro. 2009.
- Informe de Seguridad Humana. [<http://www.humansecurity-chs.org>]
- Ibáñez, A.M. y P. Querubín, Acceso a tierras y desplazamiento forzado en Colombia. Documento
- Informe de seguimiento a la situación del derecho a la vida de las víctimas del desplazamiento forzado en Colombia. Coljuristas, 2010.
- Informe final de la Misión Internacional de Observación sobre Ejecuciones Extrajudiciales e Impunidad en Colombia. Observatorio de Derechos Humanos: Coordinación Colombia- Europa- Estados Unidos. 2007.

- Informe final de la Misión Internacional de Observación sobre Ejecuciones Extrajudiciales e Impunidad en Colombia. Observatorio de Derechos Humanos; Coordinación Colombia- Europa- Estados Unidos. 2007.
- Intervención por Invitación. Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales. Colombia Internacional 65, Bogotá, ene - jun 2007.
- Isacson, Adam. “Si el Plan Colombia es un éxito, ¿qué es un fracaso?”. Razón Pública. Acceso: agosto de 2010 (<http://www.razonpublica.com>)
- Isaza, José Fernando. “Colombia parece transitar hacia una estructura militar”. Fundación Nuevo Arco Iris. [On line] <http://www.nuevoarcoiris.org.co/sac/?q=node/474> (Agosto de 2009)
- Lavoyer, Jean-Philippe. Principios Rectores relativos al desplazamiento de personas en el interior de su propio país. Revista Internacional de la Cruz Roja No 147, septiembre de 1998.
- Lipschutz, Ronnie D. “On Security”, en Ronnie D. Lipschutz, ed., On Security, New York: Columbia University Press. 1995.
- Logros de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática, PCSD. Junio de 2009.
- López Rojas, María Camila. Efectos de la Regionalización de la Política de la Seguridad democrática. Colombia Internacional Nro. 65 ene-jun 2007.
- Marcano, Sisco. “Barry Buzan y la Teoría de los complejos de seguridad”, Revista Venezolana de Ciencia Política: vol.25.
- Measurement of Human security, Summary of Deliberations. Harvard University JFK School of Government Workshop: 2001.
- Moreano Urigüen, Hernán. Las implicaciones del conflicto interno colombiano para las fronteras de Ecuador, Perú, Brasil y Venezuela, 2000-2005. FLACSO-Sede Ecuador: 2005.
- Naciones Unidas, 2009. (<http://www.nacionesunidas.org.co/index.shtml?apc=ii--1--&x=58478>)
- Naciones Unidas, 2009. (<http://www.nacionesunidas.org.co/index.shtml?apc=ii--1--&x=58478>)
- Naciones Unidas. 27 de mayo de 2010. [On line] <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=10068&LangID=S>
- Naciones Unidas. Acceso: julio de 2010 (<http://www.nacionesunidas.org.co/index.shtml?apc=ii--1--&x=58478>)
- Naranjo Giraldo, Gloria. El desplazamiento forzado en Colombia. Reinención de la identidad e implicaciones en las culturas locales y nacional: Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona N° 94 (1), agosto de 2001.
- Orozco Restrepo, Gabriel Antonio. 2006. "El aporte de la Escuela de Copenhague a los estudios de seguridad", Revista Fuerzas Armadas y Sociedad, Año 20(1).
- Política de de Defensa y Seguridad Democrática. Presidencia De La República · Ministerio De Defensa Nacional República De Colombia. 2003.
- Proceso de paz con las AUC: “un encuentro entre amigos”. Fundación CEPS. Valencia, España.
- PROCESO DE PAZ CON LAS AUC: “UN ENCUENTRO ENTRE AMIGOS”. Fundación CEPS. Valencia, España.
- Quinta División- Ejército Nacional de Colombia. Novena Brigada reactiva Lunes de Recompensa. Acceso: julio de 2010. (<http://www.quintadivision.mil.co/?idcategoria=249462>)
- Realidad de las víctimas del secuestro en Colombia. Fondelibertad. Marzo de 2010.

- Reporte del relator especial para las ejecuciones extrajudiciales, Philip Alston. United Nations General Assembly. A/HRC/14/24/Add.2. 31 Marzo de 2010.
- Rojas, Cristina. Colombia's Regime of Governance: Securitization by Dispossession. Paper presented at the Meeting of the International Studies Association, San Francisco: Marzo 2008.
- ¿Salto Estratégico o salto al vacío? Boletín informativo de la Consultoría para los Derechos Humanos y el desplazamiento. Número 76, enero de 2010.
- Situación de derechos humanos y derecho humanitario en Colombia 2008 – 2009. Comisión Colombiana de Juristas.
- Situación de Derechos Humanos y Derecho Humanitario en Colombia. Comisión Colombiana de Juristas. 2010.
- Situación de derechos humanos y derecho humanitario en Colombia. Comisión Colombiana de Juristas. 2007-2008.
- Smith, Steve. The concept of security before and after September 11. Working Paper: 2002.
- Soacha: La punta del Iceberg. Falsos positivos e impunidad. Fundación para la Educación y el Desarrollo (Fedes). 2009.
- Tickner, Arlene. “Los estados y la securitización: dinámicas de seguridad andina”. Ponencia presentada al Primer Congreso de Ciencia Política Bogotá, Colombia Septiembre 30-Octubre 4, 2008.
- Tokatlian, Juan Gabriel. “Colombia ¿Hacia una nueva doctrina de Seguridad Nacional?” Revista Criterio N° 2336 Abril de 2008.
- Tokatlian, Juan Gabriel. “Crisis en los Andes: ¿qué pasó en Bogotá?” El País. [On line] <http://www.elpais.com> (Julio de 2010)
- Tokatlian, Juan Gabriel. El retorno de la cuestión militar a Latinoamérica. Política Exterior N°135 - mayo / junio 2010.
- Tres veces víctimas. Víctimas de la violencia, el silencio y el abandono. Conflicto armado y salud mental en el departamento de Caquetá, Colombia: Médicos sin Fronteras: julio de 2010.
- Unión Radio Noticias. Emisión: 19/06/2007
- Uprimy, R. y M. Saffon. Plan Nacional de Desarrollo y Reparaciones. Propuesta de un programa nacional masivo de reparaciones administrativas para las víctimas de crímenes atroces en el marco del conflicto armado. Bogotá: CODHES.
- Verdad Abierta. Las FARC se reacomodan para seguir en la guerra. Acceso: 15 de mayo de 2010 (<http://www.verdadabierta.com> )
- Verdad Abierta. Paramilitares y conflicto armado en Colombia. Acceso: 8 de mayo de 2010. (<http://www.verdadabierta.com>)
- Wæver, Ole. “Securitization and Desecuritization”, en Ronnie D. Lipschutz, ed., On Security, New York: Columbia University Press. 1995.

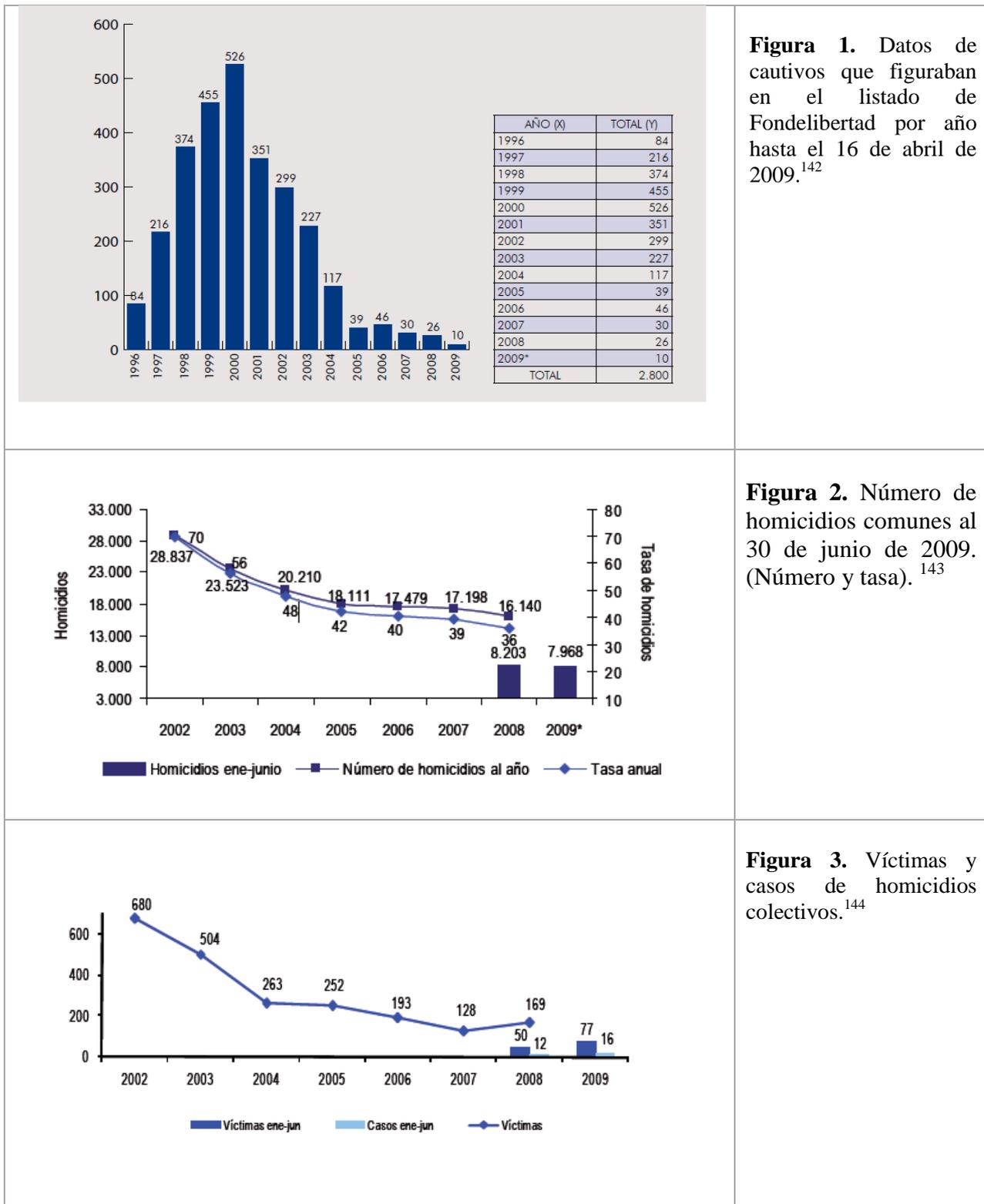
## **ARTÍCULOS Y RECURSOS PERIODÍSTICOS**

- “Así fueron los esfuerzos de Juan Manuel Santos por acabar con los falsos positivos”. La Silla Vacía, 22 de mayo, 2010.
- Coello, Isabel. “Las madres de Soacha reclaman justicia”. [On line] Diario Público [www.publico.es](http://www.publico.es)
- “Ecuador pide "corresponsabilidad" de Colombia frente a los refugiados”. Revista Semana [On line] <http://www.semana.com> (Agosto de 2010)
- “El asesinato a sangre fría ya es práctica institucional del ejército colombiano”. Periódico La Jornada, Lanche Petrich. Jueves 17 de junio de 2010.

- “Enérgica defensa de Mindefensa a militares sindicados de *montajes*”. Revista Semana [On line] 11 de octubre de 2006. ([www.semana.com](http://www.semana.com))
- Evans, Michael. “Los ‘falsos positivos’ son una práctica vieja en el Ejército”. Revista Semana. [On line] <http://www.semana.com> (Enero de 2009)
- “Falsos positivos: ¿cosas del pasado?” El Espectador [On line] <http://www.elespectador.com/node/138003/> (abril de 2009)
- “¿Fosa común de ‘falsos positivos’?” Vanguardia Liberal. [On line] <http://www.vanguardia.com/pais/pais/70024-ifosa-comun-de-falsos-positivos-congresista-ivan-cepeda-pide-investigacion>
- Hernández Mora, Salud. “La Cultura de la Muerte”. El Tiempo, 2 de noviembre de 2008. (<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3168855>)
- <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3456920> “*Así se tejió la trampa de los falsos positivos*”
- “Las Farc se han adaptado a nueva dinámica del conflicto: CICR”. Revista Semana [On line] En: <http://www.semana.com/noticias-conflicto-armado/FARC-han-adaptado-nueva-dinamica-del-conflicto-cicr/138126.aspx> (Abril de 2010)
- “Los casos olvidados de los falsos positivos”. Informe especial, 17 de julio de 2010. Revista Semana [On line] <http://www.semana.com/noticias-nacion/casos-olvidados-falsos-positivos/141863.aspx>
- “No podemos seguir mirándonos el ombligo”. Revista Semana [On line] <http://www.semana.com> (agosto de 2010)
- “Pasos para arreglar un tierrero: un abre bocas a la política de tierras de Juan Manuel Santos”. La silla vacía [On line] <http://www.lasillavacia.com/historia/16657> (julio de 2010)
- “Preocupante aumento de bandas armadas en Colombia”. Revista Semana [On line] En: <http://www.semana.com/noticias-conflicto-armado/preocupante-aumento-bandas-armadas-colombia/118126.aspx> (Noviembre de 2008)
- “¿Quién queda bravo con la caída del acuerdo militar con Estados Unidos?” Entrevista a Rodrigo Pardo por María Isabel Rueda”. El Tiempo [On line] [http://www.eltiempo.com/colombia/justicia/acuerdo-militar-con-estados-unidos-segun-rodrigo-pardo\\_7875426-1](http://www.eltiempo.com/colombia/justicia/acuerdo-militar-con-estados-unidos-segun-rodrigo-pardo_7875426-1) (Agosto de 2010)
- Salazar, Hernando. “Cambio de mando en Colombia”, BBC Mundo, Colombia. [On line] [http://www.bbc.co.uk/mundo/america\\_latina/2010/08/100807\\_0525\\_colombia\\_santos\\_posesion\\_gz.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/america_latina/2010/08/100807_0525_colombia_santos_posesion_gz.shtml) (Agosto de 2010)
- “Seguridad democrática”. Revista Credencial (Casa Editorial El Tiempo), marzo de 2010. [On line] Acceso: julio de 2010. ([http://www.eltiempo.com/culturayocio/credencial/ARTICULO-WEB-PLANTILLA\\_NOTA\\_INTERIOR-7296620.html](http://www.eltiempo.com/culturayocio/credencial/ARTICULO-WEB-PLANTILLA_NOTA_INTERIOR-7296620.html))
- Transmisión de la Edición de Noticias del canal de televisión ‘Caracol’, septiembre 7 de 2006, presentada por el Observatorio de Paz Integral. Magdalena Medio, Colombia.
- “Uribe propondrá blindar a Fuerza Pública de acciones jurídicas”, 10 de junio de 2010. El Espectador. [On line]. <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo-207741-uribe-propondra-blindar-fuerza-publica-de-acciones-juridicas>

## ANEXOS

### GRÁFICOS



<sup>142</sup> Realidad de las víctimas del secuestro en Colombia. Op.cit., p.20

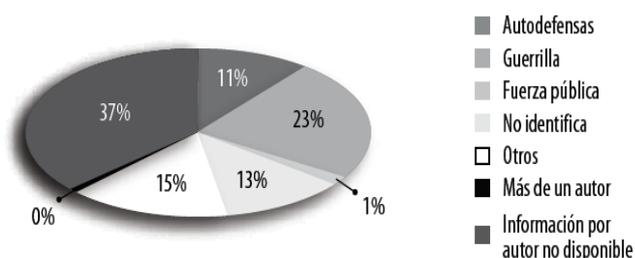
<sup>143</sup> Logros de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática, PCSD. Junio de 2009, p. 81.

<sup>144</sup> Ibid. p. 81.

**TOTAL DESMOVILIZADOS AGOSTO 2002- ENERO 31 DE 2010 (Individuales y colectivos) [Fuentes: Programa de Atención Humanitaria al Desmovilizado (PAHD) -Oficina del Alto Comisionado para la Paz]**

AÑO	FARC-EP	ELN	AUTODEFENSAS		DISIDENCIAS
			INDIVIDUALES	COLECTIVOS	
2002	529	139	0	0	62
2003	1.376	405	692	1.035	65
2004	1.300	333	1.269	2.645	70
2005	1.135	301	1.096	10.417	32
2006	1.558	359	470	17.574	73
2007	2.480	423	155	0	134
2008	3.027	403	0	0	31
2009	2.128	492	0	0	18
2010	148	28	0	0	1
<b>Totales</b>	<b>13.681</b>	<b>2.883</b>	<b>3.682</b>	<b>31.671</b>	<b>486</b>
<b>GRAN TOTAL</b>	<b>52.403</b>				

**Figura 4.** Estadísticas sobre reinserción en Colombia (a enero de 2010).<sup>145</sup>



**Figura 5.** Distribución porcentual de los desplazamientos, según actor armado del que se presume la autoría.<sup>146</sup>

Fuente. Este cálculo se realizó con base en el consolidado de presunto autor de la tabla de Sipod titulada "Autores (1)", con corte a marzo 31 de 2008.

<sup>145</sup> Fundación Ideas para la Paz. *Estadísticas Sobre Reinserción En Colombia*. Acceso: 10 de mayo de 2010. (<http://www.ideaspaz.org>)

<sup>146</sup> El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado: reparar de manera integral el despojo de tierras y bienes. Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado: 2009.