



COMISIÓN COLOMBIANA DE JURISTAS

Organización no gubernamental con status consultivo ante la ONU
Filial de la Comisión Andina de Juristas (Lima) y de la Comisión Internacional de Juristas (Ginebra)

ESTA GUERRA NO SE GANA A BALA

Gustavo Gallón Giraldo
Comisión Colombiana de Juristas, Director

“La guerra se gana a bala”, dijo, al iniciarse el Gobierno de Álvaro Uribe en agosto de 2002, un alto funcionario colombiano. Si lo hubiera dicho el comandante de las fuerzas militares, o la ministra de Defensa, no habría llamado mucho la atención. Quizás tampoco habría resultado extraña esa frase en boca de cualquier jefe guerrillero o paramilitar. Pero quien dijo eso fue ni más ni menos que el responsable de asegurar que se investigue judicialmente a quienes dan bala en el país: el Fiscal General de la Nación¹.

Con ese modo de pensar, no es difícil entender por qué estamos como estamos en Colombia. Y tampoco es difícil imaginar cómo vamos a estar en los años que vienen. Porque esa mentalidad, revelada por el Fiscal General de la Nación, que no es formalmente funcionario del Gobierno pero que sintoniza admirablemente con el ejecutivo, parece ser la que inspira las políticas de seguridad y derechos humanos de la nueva administración.

Balacera inmarcesible: ¡oh, júbilo mortal!

Bala es lo que ha habido en la historia del país. Por eso, ya en 1980 había cien personas muertas al año por razones políticas, lo cual constituía entonces una cifra considerablemente alta y una situación extremadamente grave. Hoy en día, el número de personas muertas y desaparecidas por razones sociopolíticas se acerca a las ocho mil cada año. Así, pues, hoy están muriendo o siendo desaparecidas cada día veinte personas, aproximadamente, en Colombia. Cinco de esas personas (el 25%) son muertas en combate, e incluyen tanto a combatientes como a civiles víctimas del fuego cruzado. Las quince personas restantes (el 75%) no mueren en combate: son asesinadas en la calle, en su casa o en su trabajo².

¹ *El Espectador*, agosto 25 de 2002, pág. 4-A.

² Los datos citados aquí y en la página siguiente corresponden a información procesada por la Comisión Colombiana de Juristas con base en denuncias recibidas directamente, seguimiento de prensa, el Banco de Datos del Cinep y Justicia y Paz, la Policía Nacional, el Programa Gubernamental de Protección de la Libertad Personal, Fundación País Libre y Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento –Codhes-, entre otras fuentes. Pueden consultarse al respecto las siguientes publicaciones de la Comisión Colombiana de Juristas: *Colombia, derechos humanos y derecho humanitario: 1995*, Bogotá, 1996; *Colombia, derechos humanos y derecho humanitario: 1996*, Bogotá, 1997; *Panorama de derechos humanos y derecho humanitario en Colombia. Informe de avance sobre 2000*, Bogotá, 2000; *Panorama de derechos humanos y derecho humanitario en Colombia. Informe de avance: abril a septiembre de 2000*, Bogotá, 2001; *Panorama de derechos humanos y derecho humanitario en Colombia. Informe de avance: octubre de 2000 a marzo de 2001*, Bogotá, 2002; Comisión Colombiana de Juristas, *Colombia, derechos humanos y derecho humanitario: 1997–2001*, Bogotá, 2002 (en prensa).

Aproximadamente el 85% de estas víctimas, en los casos en que hay autor conocido, son atribuidas presuntamente a agentes estatales y grupos paramilitares: el 3% por perpetración directa a cargo de servidores públicos y el 82% por omisión o apoyo a las violaciones presuntamente cometidas por grupos paramilitares. A las guerrillas se atribuye la autoría presunta del 15% de las víctimas.

El desplazamiento forzado de personas también ha adquirido dimensiones alarmantes. Más de dos millones setecientas mil personas se encuentran en esa dolorosa situación hoy en el país. En el año de 1996 fueron desplazadas forzosamente 180.000 personas. El año pasado, 2001, el número de desplazados fue del doble: 360.000. Es decir que diariamente están siendo obligadas a desplazarse aproximadamente mil personas. Más de la mitad de estas personas desplazadas son mujeres, cabezas de familia. Más de la mitad son también población infantil, niñas y niños. Y más de la mitad de todas ellas son afrocolombianos, población negra, cuyos derechos son profundamente menospreciados en nuestro suelo. Un poco más del 60% de los casos de desplazamiento se atribuye presuntamente a acciones de grupos paramilitares y agentes estatales. A las guerrillas se atribuye presuntamente alrededor del 40% de los casos.

El secuestro también ha aumentado considerablemente en el país. Hoy en día se producen más o menos nueve secuestros diarios, para un total de alrededor de 3.000 secuestros al año. Hace cinco años eran aproximadamente 1.500. Cerca del 60% de los secuestros se atribuyen presuntamente a grupos guerrilleros. Los grupos paramilitares también están secuestrando, en una proporción, presuntamente, de 10% de los casos. Algo más del 30% restante se atribuye a delincuencia común, en hechos en los cuales frecuentemente aparecen comprometidos agentes estatales en servicio o en retiro, y en ocasiones funcionarios encargados oficialmente de prevenir y perseguir el delito de secuestro.

Bienes civiles y pueblos enteros son destruidos casi a diario en medio del conflicto armado, y en abierta violación del derecho humanitario. La violencia común también se ha agravado en las últimas décadas. De 10.000 homicidios al año en 1980, el país pasó a 20.000 al año en 1990. Hoy en día está en cerca de 30.000 homicidios al año.

Ahora, a redoblar municiones

Así, pues, que la receta de dar bala para ganar esta guerra no es novedosa. Tampoco ha sido victoriosa, pues lo único que ha logrado es convertir a Colombia en un populoso e infinito cementerio, porque la bala trae más bala. A pesar de su evidente fracaso, esa vieja y gastada receta se ha puesto de moda ahora, que ha sido elegido como Presidente el candidato que propuso el tema de seguridad como la bandera de su campaña y de su Gobierno.

No es que hubiera sacado muchos votos: en realidad, obtuvo menos que Pastrana³. Innegablemente ganó las elecciones, con el 53% de los sufragios. Pero no debe pasarse por alto que esa cifra no representa siquiera el 25% del electorado potencial del país⁴. Más del 75% de las colombianas y los colombianos hábiles para votar no respaldaron entonces la

³ 5.862.655 recibió en 2002 Álvaro Uribe Vélez, frente a 6.086.507 que logró en 1998 Andrés Pastrana, según la Registraduría Nacional del Estado Civil, en www.registraduria.gov.co.

⁴ 24.208.311 personas, según la Registraduría Nacional del Estado Civil.

propuesta de privilegiar la seguridad como el principal de los problemas que debiera tratar el nuevo Gobierno. Y quienes sí la respaldaron no expresaron por ello su preferencia por la fórmula de dar bala, que nos ha revelado el Fiscal. Algunos sí, por supuesto, que son partidarios de eso y mucho más, y que ansían incluso que las tropas estadounidenses invadan a Colombia para que arreglen el país, así como supuestamente lo hicieron en Afganistán. Pero la mayoría no. La mayoría de votantes por el nuevo Presidente lo hicieron porque vieron en él la antítesis de Pastrana y de su frustrante proceso de conversaciones de paz, que se mantuvo durante tres años y medio sin producir resultados, en medio del incremento exorbitante de la violencia y del abuso descarado de la zona de distensión por parte de las FARC.

El fracaso de dicho proceso era previsible desde sus inicios. El Gobierno no sustentó tal proceso en una política seria de derechos humanos que lo llevara a enfrentar decididamente el paramilitarismo y la impunidad y a exigir a las FARC un mínimo de respeto al derecho humanitario como contrapartida a la concesión de la zona de distensión⁵. No fue ese el tipo de paz negociada que cuatro años atrás, en 1998, habían respaldado diez millones de votantes. Por eso, en 2002 más de cinco millones de electores reaccionaron contra esa burla a los anhelos de paz para exigirle al Estado, con justa razón, la protección de sus derechos. Algunos ni siquiera votaron por eso, sino que lo hicieron ante todo en contra del candidato oficial del partido liberal, Horacio Serpa, quien se ha ganado la antipatía visceral de un sector del electorado⁶.

A pesar de eso, el nuevo Gobierno parece haber interpretado su victoria electoral del 53% en primera vuelta como un cheque en blanco para impulsar una política de seguridad a cualquier costo. Es decir, para dar más bala, como diría el Fiscal. Y para acabar con las instituciones que impiden que se dé más bala; así como con las que castigan a los que den bala abusando de sus funciones estatales; y también con las que han sido creadas para que el Estado dé derechos, en vez de bala, a la población colombiana.

Nuevos “Rambos”: informantes civiles y soldados campesinos

Así, el programa estrella en materia de seguridad, anunciado desde la campaña presidencial, es el de la creación de una red nacional de informantes, que fue complementado luego, ya iniciado el Gobierno, con la peligrosa figura de los soldados campesinos. La red de informantes no se sabe muy bien en qué consiste ni cuántos son. Según algunos voceros del Gobierno, serían cien mil personas. Otros dicen que un millón. Y hay quienes afirman que el propósito es hacer entrar en la red a cuarenta millones de colombianos, es decir, a la casi totalidad de la población. Inicialmente se anunció que estarían armados; y luego se ha dicho, increíblemente, que su única arma serían unos teléfonos. Curiosamente, lo mismo se dijo de las “Convivir” cuando se propuso su creación en 1994. Resultó que estaban armadas hasta los dientes, como lo tuvo que reconocer ante la Corte Constitucional en 1997 el Superintendente de Vigilancia y Seguridad Privada, encargado de supervisarlas, quien también tuvo que

⁵ Al respecto, puede verse, “Derechos humanos: la cuerda floja del proceso de paz”, en Comisión Colombiana de Juristas, *Panorama de derechos humanos y derecho humanitario. Informe de avance: octubre de 2000 a marzo de 2001*, Bogotá, 2002, págs. 179 a 182.

⁶ Serpa fue el ministro principal de quien fuera Presidente entre 1994 y 1998, Ernesto Samper. La campaña electoral de Samper fue objeto de una escandalosa investigación judicial por haber recibido dineros de narcotraficantes.

admitir allí mismo que su oficina no estaba, ni había estado nunca, en capacidad de ejercer control sobre esas bandas. Por eso la Corte declaró inconstitucional la norma que oscuramente les permitía usar armas de uso privativo de las fuerzas militares⁷. Con la red de informantes puede pasar lo mismo.

Y con los soldados campesinos también. Distintos funcionarios y funcionarias del Gobierno se han enredado tratando de explicar qué harían con las armas estos soldados de medio tiempo en su otra media jornada como campesinos. Que se las llevarían para su casa, dicen unos, que las dejarían en el cuartel, dicen otros, que no tendrían armas de fuego sino machetes, han alcanzado a balbucear algunos más⁸. Como si la gente fuera boba y se tragara estos cuentos. Como si no hubiera habido suficiente experiencia en el país, y fuera del país, que enseña que juntar a civiles con la fuerza pública, para la realización de acciones militares (llámeseles de inteligencia, de información o de combate), conduce inexorablemente al paramilitarismo. Por ello, ya desde el 18 de abril de este año 2002, la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de Naciones Unidas, la señora Mary Robinson, advirtió desde Ginebra, al presentar su informe sobre Colombia ante la Comisión de Derechos Humanos, que:

“Aún más preocupante es el hecho de que un importante segmento de la sociedad ve, hoy en día, al paramilitarismo como una opción legítima y que algunos candidatos políticos parecen tolerar las actividades paramilitares, tal como lo demuestra la propuesta presentada por uno de los principales candidatos de armar a un millón de civiles. La comunidad internacional debe repudiar cualquier intento de involucrar a la población civil en el conflicto o cualquier otra expresión de apoyo a la violencia”⁹.

Y, para no ir muy lejos, a finales de agosto de 2002 hubo una notoria demostración en caliente del grado de inseguridad al que conduce este tipo de ocurrencias supuestamente orientadas a brindar más seguridad a los habitantes. Veintiuna personas fueron privadas de libertad arbitrariamente por las fuerzas militares en Ovejas (Sucre) en una operación en la que los soldados fueron agarrando a todo el que era señalado por una mujer con el rostro cubierto, que supuestamente había desertado de la guerrilla¹⁰. No hizo falta orden judicial, como lo exige la Constitución; y los militares actuaron como investigadores judiciales, contrariamente también a lo que la Constitución claramente dispone. Pero esos inconvenientes constitucionales ya no van a ser problema para impedir que en todo el país se haga lo que el Ejército hizo en Ovejas sin avergonzarse de ello.

⁷ Las “Convivir”, o “Cooperativas de Vigilancia y Seguridad Rural” fueron grupos autorizados por el Estado para portar armas de uso privativo de las Fuerzas Militares, es decir armas de guerra, lo cual fue declarado inconstitucional por la Corte Constitucional, mediante sentencia C-572 de 1997. Véase Comisión Colombiana de Juristas, *Colombia, derechos humanos y derecho humanitario: 1996*, Bogotá, 1997, págs. 16 y 101 a 107.

⁸ Ver “Campesinos armados”, en *Revista Semana*, agosto 26 a septiembre 2 de 2002, edición 1060, págs. 26 a 32; *El Tiempo*, agosto 22/02, pág. 1-11; “Presidente Uribe lanza red de informantes viales”, en www.presidencia.gov.co, noticias CNE, 8 de agosto de 2002.

⁹ El 3 de septiembre de 2002, la Alta Comisionada reiteró su advertencia ante el nuevo Gobierno, una vez que el aludido candidato tomó posesión de la Presidencia de Colombia y comenzó a hacer realidad los anuncios de su campaña en torno a la red de informantes, idea enriquecida con la nueva iniciativa de los soldados campesinos de medio tiempo. *El Tiempo*, septiembre 5/02, pág. 1-11.

¹⁰ *El Tiempo*, septiembre 2/02, pág. 1-14.

Atacar sobre todo... a población civil

Con el “estado de conmoción interior”, decretado el 11 de agosto de 2002, se autorizará precisamente, entre otras cosas, que se capture a una gran cantidad de gente sin orden judicial¹¹. Además, el Gobierno no ha ocultado su intención de reformar la Constitución para resucitar el antiguo régimen de “estado de sitio”, de tal forma que esa gente capturada sin orden judicial pueda ser legalmente interrogada por el ejército en los cuarteles militares, y para que el estado de sitio dure indefinidamente y no esté controlado por la Corte Constitucional¹². Es decir, para que se pueda dar bala sin que nadie moleste.

Lo curioso es que la bala que el Gobierno quiere dar está dirigida sobre todo contra la población civil, y por eso la obsesión de capturarla sin orden judicial. Por el contrario, y a pesar de existir orden judicial contra combatientes, a los combatientes no se les captura. Más aún, parece que a algunos de ellos no se les quiere capturar. De otra forma no se entiende por qué se ofrecen recompensas a favor de quien informe el paradero de jefes guerrilleros, mientras que no se hace el mismo ofrecimiento en relación con jefes paramilitares. Esas recompensas maniqueas fueron decididas por el anterior Gobierno, y han sido mantenidas tal cual por el nuevo¹³.

Impunidad, nacional e internacional, para los matones

Es que, en realidad, el nuevo Gobierno es la continuación natural del anterior. Poco a poco aparecen a la luz pública reveladores elementos que así lo confirman. Uno de los más evidentes es la decisión tomada por mutuo acuerdo entre ellos dos para invocar el artículo 124 del Estatuto de Roma en el momento de ratificar dicho Tratado el 5 de agosto de 2002, de tal manera que los crímenes de guerra cometidos en Colombia no puedan ser investigados ni juzgados por la Corte Penal Internacional. Fue un acuerdo que ambos Gobiernos guardaron en secreto durante casi un mes, y que nunca discutieron con la población colombiana ni con el Congreso. Sencillamente decidieron, a puerta cerrada, que ese era “un gesto generoso [y] bondadoso de parte del gobierno saliente y del gobierno entrante” para dejar una “ventana abierta” a un eventual proceso de paz, como lo reveló oficialmente después el Alto Comisionado de Paz¹⁴. Sin duda es esa una explicación muy tierna y conmovedora. Lo cierto es, sin embargo, que equivale a autorizar que en Colombia se continúen cometiendo impunemente crímenes de guerra durante siete años más.

Porque lo cierto es que es muy remota la probabilidad de se juzguen dentro del país dichos crímenes y, en general, las violaciones de derechos humanos. A pesar de esfuerzos valiosos realizados por la Fiscalía General de la Nación en años anteriores, la impunidad en materia de

¹¹ Este artículo se terminó de escribir el 4 de septiembre de 2002. Una semana después, el 10 de septiembre, el Gobierno dictó el decreto de conmoción interior 2002 de 2002, que autorizó ejecutar acciones sin orden judicial para capturar personas, interceptar comunicaciones y allanar viviendas y locales. También creó unas regiones eufemísticamente llamadas “zonas de rehabilitación y consolidación”, en las que atribuyó funciones predominantes a los comandantes militares. El decreto advierte, en su tercer considerando, que las medidas están dirigidas a enfrentar a la población civil porque uno de los principales problemas para vencer a los grupos criminales es, según el mismo decreto, que “se mimetizan entre la población civil”.

¹² “Será congreso admirable”, *El Espectador*, agosto 11/02, pág. 4-A.

¹³ “Se buscan”, en *Revista Semana*, julio 1/02, pág. 1-14. “Se busca”, en *Revista Cambio*, julio 1/02.

¹⁴ “Salvedad se mantiene: Gobierno”, *El Tiempo*, septiembre 4/02, pp. 1-1 y 1-11.

violaciones de derechos humanos es casi del ciento por ciento. Se trata de una impunidad acumulada durante las últimas décadas y que, por supuesto, se ha agravado en la medida en que ha aumentado considerablemente el número de violaciones.

La magnitud de la impunidad puede apreciarse muy claramente en relación con el desplazamiento forzado de personas. A pesar de su tipificación como delito, incorporado en el artículo 284 del nuevo código penal vigente desde 2001, lo cual constituye en abstracto un avance hacia la lucha contra la impunidad, en la práctica solamente se conoce una investigación sobre este delito por parte de la Fiscalía¹⁵.

Muchos investigadores judiciales, fiscales y jueces han sido asesinados, o amenazados y obligados a salir del país, por parte de violadores de derechos humanos o de derecho humanitario. La Unidad de Derechos Humanos, que había sido creada desde mediados de los años 90 en la Fiscalía para fortalecer la acción en este campo, está perdiendo su especificidad a raíz de extrañas innovaciones introducidas en el último año. Por ello, la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la señora Mary Robinson, en su ya mencionado informe sobre Colombia, presentado el pasado 18 de abril de 2002 ante la Comisión de Derechos Humanos, llamó la atención específicamente sobre este tema y dijo que:

“[Mi] informe reitera las preocupaciones que he expresado anteriormente sobre la administración de justicia y la impunidad. El problema más serio, en este campo, está ejemplificado en el reciente cambio de política institucional en la Fiscalía General de la Nación, el cual ha provocado el debilitamiento de la independencia de sus investigadores cuando investigan casos de violaciones de derechos humanos en las que están involucrados agentes del Estado”¹⁶.

Queda el consuelo de saber que esta impunidad no se debe fundamentalmente a falta de recursos, o a falta de eficiencia o de capacidad de las instituciones, que también inciden en el fenómeno, por supuesto. Parece que se debe, ante todo, a que la prioridad es ganar esta guerra a punta de bala. Por eso mismo, no deberá causar extrañeza que el Gobierno acepte la indecorosa propuesta hecha por el Gobierno de Estados Unidos para que celebre un convenio mediante el cual se comprometa a no enviar a la Corte Penal Internacional a estadounidenses que cometan crímenes en Colombia¹⁷.

Se trata de una propuesta que tergiversa el artículo 98 del Estatuto de Roma, el cual permite la celebración de acuerdos entre Estados Partes para enviar a su país de origen a los extranjeros que cometan delitos en otro país, de tal forma que sean juzgados allí, antes de que la Corte Penal Internacional ejerza su competencia. Ese artículo es desarrollo del principio de complementariedad que inspira al Estatuto de Roma, es decir, de la idea de que la Corte Penal Internacional es complementaria, y no rival, de las jurisdicciones nacionales.

¹⁵ ACNUR y Red de Solidaridad Social, “Balance de la política de atención al desplazamiento forzado en Colombia 1999-2002”, Bogotá, 6 de agosto de 2002, p. 19.

¹⁶ Además de la señora Robinson, tres Relatores manifestaron preocupación, a través de sus informes, por la actual administración de la Fiscalía General: la Relatora Especial sobre violencia contra la mujer (doc. E/CN.4/2002/83, Add.3, párr. 16 a 21), el Relator Especial sobre Independencia de Jueces y Abogados (doc. E/CN.4/2002/72, párr. 27 a 36) y la Representante Especial del Secretario General sobre Defensores de derechos humanos (doc. E/CN.4/2002/106/Add.2, párr. 195 a 200).

¹⁷ *El Tiempo*, septiembre 4/02, pág. 1-11.

Se orienta, por consiguiente, a reforzar el compromiso de los Estados Partes de hacer justicia en relación con los crímenes de genocidio, de lesa humanidad y de guerra. Por el contrario, la propuesta de Estados Unidos, que no es parte del Estatuto de Roma, se orienta a garantizar la impunidad. O sea que si el Gobierno acepta tal propuesta estará de hecho autorizando que los estadounidenses puedan cometer esos crímenes en nuestro país.

Suprimir protección de derechos, para matar con más comodidad

Además de mantener o aumentar la impunidad, el Gobierno ha propuesto eliminar las Personerías municipales, lo cual pone en peligro las posibilidades de acceso a la justicia y de atención de las víctimas de violaciones de derechos humanos y de la población desplazada. Las Personerías juegan un papel importante para el acceso a la justicia cuando un ciudadano considera sus derechos fundamentales violados¹⁸. Son claves, además, para el acceso a la atención de la población desplazada, como componentes del Sistema Único de Registro de Población Desplazada, habilitadas para recibir declaraciones de personas desplazadas¹⁹, específicamente en cuanto a su derecho a la posesión²⁰, y también como punto de información local²¹. Además, las Personerías participan en el Grupo de Atención a los Desplazados por la Violencia, como está previsto en la Resolución 113 del 6 de febrero de 1998 de la Defensoría del Pueblo.

También ha anunciado el Gobierno la intención de eliminar la Defensoría del Pueblo o fusionarla con la Procuraduría General de la Nación²². La Defensoría del Pueblo fue creada por la Constitución de 1991 como la institución del Estado encargada de promover los derechos humanos. Para que estos puedan ser ejercidos efectivamente por el conjunto de la población, las actividades de la Defensoría están relacionadas con la protección, lo cual hace que la prevención de los factores que puedan amenazarlos es fundamental. En relación específicamente con el desplazamiento forzado, la Defensoría tiene además funciones de divulgación y promoción del derecho humanitario, como las asignadas por la ley 387²³; y los

¹⁸ Los personeros municipales, elegidos por el Concejo municipal en cada ciudad, representan a la sociedad y deben defender sus derechos. Son una institución creada desde la Colonia. Su función como protectores de derechos humanos en cada uno de los municipios del país fue explicitada y fortalecida, en virtud de un programa de asistencia técnica brindado por Naciones Unidas, con el apoyo financiero adicional de los gobiernos de Holanda y Canadá, por la ley 3ª de 1990, que les asignó por función “Recibir las quejas y reclamos que cualquier individuo o institución le[s] hagan llegar, referentes a la violación por parte de funcionarios del Estado, o por agentes ajenos al Gobierno, de los derechos civiles o políticos y de las garantías sociales” (art. 4). Véase Alfredo Manrique Reyes, *El Defensor del pueblo y de los derechos humanos (El personero municipal)*, Consejería Presidencial para la Defensa, Protección y Promoción de los Derechos Humanos, Bogotá 1990.

¹⁹ Ley 387 del 18 de julio de 1997, artículo 32.

²⁰ Ley 387 del 18 de julio de 1997, artículo 27: “*De la perturbación de la posesión.* La perturbación de la posesión o abandono del bien mueble o inmueble, con motivo de una situación de violencia que obliga al desplazamiento forzado del poseedor, no interrumpirá el término de prescripción a su favor. El poseedor interrumpido en el ejercicio de su derecho informará del hecho del desplazamiento a la Personería Municipal, Defensoría del Pueblo, Procuraduría Agraria, o a cualquier entidad del Ministerio Público”.

²¹ Ley 387 del 18 de julio de 1997, artículo 12.

²² “Preparan un revolcón en la justicia”, *El Espectador*, julio 14/02, pág. 6-A.

²³ Ley 387, artículos 14 y 19.

defensores regionales tienen la responsabilidad de participar en las labores de prevención del desplazamiento²⁴.

La acción de tutela²⁵ también se encuentra en peligro, según la intención anunciada por el Ministro del Interior de reformarla para que no tutele derechos económicos y sociales²⁶. Eso viola el principio de justiciabilidad de tales derechos. Sería particularmente grave para la población desplazada, que, ante la falta de aplicación por parte del Estado de la extensa normatividad existente, ha tenido que ejercitar la acción de tutela como último recurso para exigir el cumplimiento de las obligaciones estatales. Importantes sentencias de la Corte Constitucional sobre acciones de tutela han permitido a personas desplazadas que se reconozcan sus derechos, y específicamente los derechos económicos, sociales y culturales²⁷.

La decisiva acción de la Corte en protección de las personas desplazadas por la violencia es tan solo uno de los múltiples ejemplos que ponen en evidencia el papel esencial de la Corte Constitucional en el reconocimiento de los derechos humanos. Por eso, también es motivo de preocupación la intención anunciada por miembros del Gobierno de restringir la competencia de esta institución, o convertirla en una simple sala de la Corte Suprema de Justicia²⁸.

Además de todo lo anterior, cabría mencionar otras iniciativas que el nuevo Gobierno ha ido dejando conocer y que concretan esta mentalidad de arreglar las cosas a bala. Allí se inscriben ideas como la aparente supresión del servicio militar obligatorio para hacerlo extensivo a las mujeres, bajo la forma de un servicio social obligatorio con instrucción militar²⁹; la ley de

²⁴ Resolución 113/98, “por la cual se conforma el grupo de atención a los desplazados por la violencia y se le asignan funciones”, artículo 5: “son funciones especiales de los defensores regionales (...) para el cumplimiento de los objetivos señalados en la ley 387/97 y en la presente resolución, las siguientes: (...) 2. Participar en las labores de prevención del fenómeno del desplazamiento forzado por la violencia (...)”.

²⁵ Art. 86 de la Constitución de 1991.

²⁶ “Recorte a la acción de tutela”, *El Tiempo*, agosto 24/02, pág. 1-7.

²⁷ Corte Constitucional, sentencia T-227/97, en relación con varias personas que fueron desplazadas de la Hacienda Bellacruz en Pelaya (Cesar), predio donde residían, adjudicado por el INCORA, hacia Cundinamarca. La gobernadora de Cundinamarca declaró que no aceptaría personas desplazadas en su departamento y adelantó una campaña para evitar su reubicación. La tutela se falló a favor de las personas desplazadas por la vulneración de sus derechos fundamentales. Sentencia T-1635/00, en relación con la acción de tutela incoada por el Defensor del Pueblo, regional Bogotá, contra la Red de Solidaridad Social. En este caso, la Corte Constitucional recuerda al Estado su responsabilidad en la protección integral de la población desplazada que ha tomado la sede del Comité de la Cruz Roja (CICR) y en la atención de las necesidades de alimentación, vestuario y salud de los desplazados, además de la educación de los menores. Sentencia SU-1150/00, en relación con varias personas desplazadas que solicitan no ser expulsadas del lugar donde se han reasentado. La Corte constitucional manifiesta que el desplazamiento causa un detrimento de sus derechos sociales, económicos y culturales ya afectados por el solo hecho de tener que dejar su lugar de habitación. La violación de estos derechos implica, a su vez, la vulneración de diversos tratados internacionales. En este caso la tutela es negada porque el predio donde se encuentran no es habitable pero la Corte reitera la obligación que tiene el Gobierno de garantizar estos derechos de los desplazados. Sentencia T-1346/01, en relación con la resolución 127 del 31 de octubre de 2001, en la que se ordenó el lanzamiento por ocupación de hecho de una señora del predio La Reliquia, sin que se le hubiera resuelto su problema de vivienda. En este caso la Alta Corporación reitera que es obligación del gobierno garantizar el derecho a la vivienda de las personas desplazadas pues no solucionan su problema de manera urgente y ordena reubicar y garantizar una vivienda estable a las personas que se encuentran viviendo en este predio.

²⁸ “Preparan un revolcón en la justicia”, *El Espectador*, julio 14/02, pág. 6-A.

²⁹ Proyecto de ley 47 de 2002 (Senado) “por el cual se convoca a un Referendo y se somete a consideración del pueblo un proyecto de Reforma Constitucional”, pregunta número 15.

seguridad, que reemplazará a la que fue declarada inconstitucional en abril de este año, y el estatuto antiterrorista que la complementará; un proyecto de ley que cursa en el Congreso y que atenta contra la libertad de prensa³⁰; otro proyecto que también cursa en el Congreso, orientado a controlar a las organizaciones no gubernamentales, so pretexto de regular la cooperación internacional³¹.

Política de seguridad, en vez de política de derechos humanos

Todo este conjunto de medidas, y muchas otras más, que constituyen, por activa y por pasiva, la actual política de seguridad, son entendidas por el Gobierno como su política de derechos humanos. La obsesión por dar bala es tal que ha conducido a la osadía de imaginársela como la realización misma de los derechos humanos. Por supuesto que una política de seguridad bien concebida tiene una estrecha relación con los derechos humanos. Es más, la seguridad democrática tiene que estar basada en los derechos humanos como fin y como medio. Es decir, tiene que tener por norte, como objetivo, la protección de los derechos de todas las personas, y no el beneficio de unos cuantos en perjuicio de otros. Y debe ejecutarse mediante herramientas respetuosas de los derechos humanos. De lo contrario, en vez de proporcionarse seguridad, lo que se genera es más inseguridad³².

Los elementos de la política del Gobierno que aquí se han mencionado distan mucho de cumplir esos requisitos. No están diseñados para hacer frente a todos los factores de inseguridad, como son, además de las guerrillas, los agentes estatales violadores de derechos humanos, los grupos paramilitares y los delincuentes comunes. No se orientan por tanto a proteger los derechos de todas las personas. Antes por el contrario, ponen en peligro los derechos de muchas de ellas a través del estímulo que dan a la realización de acciones violentas por parte de civiles y militares y a través de la supresión de garantías, así como de la reducción de recursos y de instituciones para hacerlas efectivas. Pero aun si la política de seguridad no tuviera esos graves defectos, y pudiera calificarse con justeza como una política de seguridad democrática, no es correcto que se desvanezca en ella la política de derechos humanos.

Un reto esquivo: una política integral de derechos humanos

En vez de restringir o eliminar los mecanismos constitucionales y legales para la realización de los derechos, una política de derechos humanos debería orientarse a fortalecerlos. Debería implicar además una decidida lucha contra la impunidad y contra el paramilitarismo, además de un compromiso serio de poner en práctica las restantes recomendaciones internacionales en la materia³³. Y debería ser integral, de tal manera que, además de los derechos civiles y

³⁰ Proyecto de ley 30 de 2002 (Cámara) – 278 de 2002 (Senado) “por medio del cual se desarrolla el artículo 73 de la Constitución Política de Colombia para garantizar el ejercicio del periodismo y se dictan otras disposiciones”.

³¹ Proyecto de ley 246 de 2002 (Cámara) “por el cual se crea el Sistema Nacional de Cooperación Internacional, se reestructura la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional y se dictan otras disposiciones”.

³² “Seguridad democrática”, Bogotá, Taller de Fescol, mayo de 2002, (mimeo).

³³ Ver Comisión Colombiana de Juristas y Defensoría del Pueblo, *Contra viento y marea*, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1997; Oficina del Alto Comisionado para los derechos humanos y Universidad Nacional, *Recomendaciones de órganos internacionales de derechos humanos al Estado Colombiano 1980-2000*, Bogotá, 2000.

políticos, previera programas para garantizar siquiera el disfrute de los más elementales derechos económicos, sociales y culturales.

Uno de los grandes obstáculos para el disfrute de los derechos humanos en Colombia continúa siendo la inequidad en la distribución de la riqueza. El 20% de los hogares más ricos concentran el 52% de los ingresos, mientras que el 60% de la población se encuentra por debajo de la línea de pobreza³⁴. La población que se encuentra en condiciones de indigencia ha aumentado en los últimos diez años del 20 al 23%³⁵.

Dentro de la “extrema inequidad e injusticia social prevaleciente en Colombia”, como la calificó en 2001 el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas³⁶, la situación de la población campesina es alarmante. Aproximadamente ocho millones de habitantes rurales (el 69% de ellos) están por debajo de la línea de pobreza, de los cuales más de cuatro millones están en situación de indigencia³⁷. La tierra está concentrada en pocas manos, al punto que aproximadamente el 2% de los propietarios poseen el 53% de la tierra³⁸.

La inequidad y la injusticia afectan particularmente a aquellos sectores de la población históricamente discriminados. Las mujeres, por ejemplo, constituyen cerca del 52% de la población total del país y representan el 54% de la población pobre³⁹. El hecho de que el 80% de la población afrodescendiente en Colombia viva en extrema pobreza⁴⁰ es una grave muestra de la segregación racial y de la marginalización en la que se encuentran las minorías étnicas.

El real y efectivo disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales es una posibilidad cada vez más lejana para gran parte de la población en el país. El índice de desempleo, que hace 10 años era del 11%, hoy asciende al 16%⁴¹, cifra oficial que es virtual, si se tienen en cuenta el subempleo y el empleo disfrazado; el nivel de cobertura del sistema de salud en el año 2000 fue del 53% de la población total, lo que implica la reducción de 4,6 puntos porcentuales respecto de 1997⁴². La Defensoría del Pueblo ha señalado que cerca de tres millones de menores en edad escolar están por fuera del sistema educativo, lo que significa un 21,5% del total de la población infantil⁴³.

³⁴ El coeficiente de concentración del ingreso Gini pasó de 0,54 en 1980 a 0,57 en 1999, ubicándose por encima del promedio latinoamericano. Departamento Nacional de Planeación, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Misión Social, *Informe de Desarrollo Humano para Colombia, 2000*, Bogotá, pág. 45.

³⁵ Contraloría General de la República, www.contrloriagen.gov.co

³⁶ ONU, Comité sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, E/C.12/1/Add.74, 30 de noviembre de 2001, párrafos 8 y 29.

³⁷ Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA), www.incora.gov.co

³⁸ Contraloría General de la República, www.contrloriagen.gov.co

³⁹ Departamento Nacional de Planeación, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Misión Social, *Informe de desarrollo humano para Colombia, Versión Preliminar*, Bogotá, mimeo, año 2000, pág. 228.

⁴⁰ Vicepresidencia de la República de Colombia, Programa presidencial de los Derechos Humanos, *Observatorio de los Derechos Humanos en Colombia*, Boletín n°. 22, Bogotá, mayo de 2002, pág. 7.

⁴¹ Departamento Nacional de Planeación (DNP), www.dnp.gov.co

⁴² Departamento Nacional de Planeación (DNP), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Misión Social, *Informe de Desarrollo Humano para Colombia*, versión preliminar, mimeo, Bogotá, pág. 135.

⁴² Defensoría del Pueblo, *Bitácora informativa 1999-2000*, Bogotá, mayo del 2000, pág. 187.

⁴³ *Ibidem*.

En relación con el desplazamiento forzado, el Estado tiene obligaciones de prevención, protección y atención para brindar soluciones duraderas a las víctimas del desplazamiento. Así lo establecen los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, los cuales, según la jurisprudencia de la Corte Constitucional, hacen parte del bloque de constitucionalidad del ordenamiento jurídico colombiano⁴⁴. Dichas obligaciones han sido reconocidas también por la ley 387 de 1997⁴⁵.

Preocupan, por tanto, las continuas declaraciones de miembros del Gobierno que restringen el fenómeno del desplazamiento forzado a un problema de orden público, y que lo desconocen así como una violación múltiple, masiva y continua de los derechos fundamentales de los colombianos⁴⁶. Las autoridades y la población deben ver a las personas desplazadas como lo que son, es decir, como víctimas de una gravísima violación de derechos humanos, y no como un problema de seguridad. Hay que reconocer la crisis humanitaria que representa el incremento del desplazamiento y la dramática situación en la cual se encuentra esta población. Para ello es necesario poner en marcha, sin más dilación, un programa de emergencia, con medidas aguerridas y eficaces para enfrentar decididamente las causas profundas del desplazamiento. Tales acciones integrales están condicionadas a que exista una real voluntad política por parte del Estado y también a que se atribuyan los recursos adecuados para el efecto. Sin embargo, “no hay recursos suficientes para atender el problema”, pues la prioridad está enfocada en la política de seguridad y en el consiguiente fortalecimiento de la fuerza pública, según declaraciones del Vicepresidente de la República⁴⁷.

La respuesta estatal al desplazamiento forzado no puede estar subordinada al manejo del conflicto armado, con negociaciones de paz o sin ellas. La actual estrategia militar, desarrollada con el fin de “vencer por las armas”, no puede justificar desplazamientos forzados. Las fumigaciones realizadas en desarrollo del Plan Colombia, que hacen parte de dicha estrategia, son un elemento más de las causas del desplazamiento forzado. Las declaraciones del Presidente de la República y de la Ministra de Defensa acerca de la intensificación de las fumigaciones⁴⁸ hacen temer un crecimiento de los desplazamientos de campesinos, que son convertidos así en enemigos, cuando muchas veces no tienen alternativas viables a los cultivos de uso ilícito.

El Estado colombiano debe llevar a cabo ya, a la mayor brevedad posible, acciones eficaces para prevenir el desplazamiento y garantizar la protección y atención integral a las personas desplazadas. A ello está obligado, de conformidad con los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, formulados por el Representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre Personas Internamente Desplazadas. Y, mientras persista el conflicto, el Estado debe tomar medidas para proteger a la población desplazada o en riesgo de

⁴⁴ De conformidad con la sentencia de la Corte Constitucional T-327/01 del 26 de marzo de 2001.

⁴⁵ “Es responsabilidad del Estado colombiano formular las políticas y adoptar las medidas para la prevención del desplazamiento forzado, la atención, protección y consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia” (art. 3).

⁴⁶ Corte Constitucional, sentencia SU-1150/00, 30 de agosto de 2000.

⁴⁷ *El Colombiano*, 18 de agosto de 2002, pág. 16-A

⁴⁸ “Gobierno de Álvaro Uribe inicia pruebas de fumigación con glifosato fortalecido”, *El Tiempo*, 26 de agosto de 2002, www.eltiempo.com.

desplazamiento, específicamente en cuanto a la posesión de la tierra para todos, y en particular para las comunidades indígenas y afrocolombianas.

Más justicia y derechos que bala, para lograr la paz

Además de hacer frente a los inmensos retos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, y más específicamente en materia de desplazamiento, una política de derechos humanos debería estar relacionada con una política de búsqueda de la paz negociada. Sin desconocer la necesidad de utilizar medidas de fuerza para enfrentar el conflicto armado interno, nunca se debe renunciar al propósito de celebrar acuerdos humanitarios con los grupos alzados en armas para reducir por esa vía los rigores de la guerra en relación especialmente con la población civil, como tampoco a la perspectiva de lograr la paz por la vía de la negociación. Nada indica que lo anterior haga parte de la actual agenda gubernamental.

Más que ganar la guerra a bala, se requiere entonces ganarla a través de la justicia y la realización de los derechos. Por esa vía, combinada obviamente con acciones de fuerza escrupulosamente respetuosas de la población civil, la guerra se terminará por sustracción de materia. De lo contrario, por la vía que vamos, se le está echando más leña al fuego, se están generando incesantemente mayores motivos de confrontación, y se está involucrando a más matones en la barbarie. La población colombiana y la comunidad internacional, que en la última década han tomado conciencia de la gravedad y complejidad de la situación de Colombia, así como de la decisiva importancia de la realización de los derechos y del fortalecimiento de la democracia para enfrentar esta aguda crisis, tienen así el reto de perseverar en ese valioso convencimiento, superando las incertidumbres y dudas que actualmente se interponen a ello. Esta guerra no se gana a bala. Se gana haciendo justicia, garantizando derechos y construyendo democracia.

Bogotá, 4 de septiembre de 2002