

## ¿EXISTE O NO CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA?

Rodrigo Uprimny

Director del Centro de Estudios de Derechos, Justicia y Sociedad DJS y profesor de la Universidad Nacional

En varias oportunidades, el actual gobierno ha defendido la tesis de que en Colombia no existe un conflicto armado sino una amenaza terrorista contra una democracia y contra la ciudadanía.<sup>1</sup> Múltiples comentaristas y analistas han criticado esa tesis gubernamental, ya sea por ser contradictoria, pues en otros discursos el mismo gobierno parece reconocer la guerra<sup>2</sup>, o ya sea por negar un hecho evidente, que es la existencia y persistencia del conflicto armado colombiano.<sup>3</sup>

Esta discusión, a pesar de que parezca puramente semántica o bizantina, tiene gran importancia ya que, como lo han señalado acertadamente analistas como Eduardo Pizarro Leongómez o Eduardo Posada Carbó<sup>4</sup>, las diferencias de diagnósticos sobre la situación colombiana tienen implicaciones jurídicas o políticas. Por ejemplo, parece claro que no pueden ser iguales las estrategias jurídicas o políticas para enfrentar una amenaza terrorista que para superar un conflicto armado. Pero eso no es todo; el uso del lenguaje no es inocente, ya que tiene ciertos efectos sobre la realidad, en la medida en que define la manera como los ciudadanos perciben y comprenden un determinado problema. No es obviamente lo mismo definir la situación colombiana como una guerra que como una amenaza terrorista. Es pues necesario, como dice Posada Carbó, abordar de manera abierta y franca la discusión sobre el lenguaje del conflicto, porque “*cualquier concepto que se seleccione estaría definiendo la naturaleza del conflicto y condicionando así la gama de posibilidades para enfrentar su solución*”.<sup>5</sup>

Este artículo pretende contribuir a ese debate, por medio de un examen de la posición del gobierno en esta materia. Comenzaré por adelantar una crítica interna de la posición gubernamental, en donde examinaré su coherencia; plantearé en esa primera parte que el discurso gubernamental es contradictorio, puesto que niega y reconoce al mismo tiempo

---

<sup>1</sup> Para un planteamiento de esa tesis, ver el memorando del Alto Comisionado de Paz, Luis Carlos Restrepo, sobre los ‘lineamientos para los proyectos de cooperación internacional’. Para la sustentación de esa tesis, ver el artículo del mismo funcionario ‘¿Conflicto armado o amenaza terrorista?’, *Semana.com*, abril 22 de 2005. Para un mayor desarrollo de la misma, ver José Obdulio Gaviria, *Sofismas del terrorismo en Colombia*, Bogotá: Planeta, 2005.

<sup>2</sup> Ver mi artículo ‘Si no hay guerra ¿para qué un comisionado de paz?’, *Semana.com*, 26 de junio de 2005.

<sup>3</sup> Ver, por ejemplo, la posición de la *Revista Semana* del 6 de febrero de 2005, cuya portada decía: “Sí hay guerra, señor presidente”.

<sup>4</sup> De Posada Carbó, ver su reciente artículo ‘Tomarse las palabras en serio’, *Semana.com*, 6 de agosto de 2005. Ver especialmente de este autor su libro *¿Guerra Civil? El lenguaje del conflicto en Colombia*, Bogotá: Alfaomega, Libros de Cambio, Ideas para la Paz, 2002, accesible en Internet en [www.ideaspaz.org/publicaciones/download/guerra\\_civil.pdf](http://www.ideaspaz.org/publicaciones/download/guerra_civil.pdf). De Eduardo Pizarro Leongómez, ver *Una democracia asediada. Balance y perspectiva del conflicto armado en Colombia*, Bogotá: Norma, 2004, en especial el capítulo 2, en donde discute cómo caracterizar el conflicto colombiano.

<sup>5</sup> Posada Carbó, *¿Guerra civil?*, *Op. Cit.*, p. xiv.

el conflicto armado. Posteriormente realizaré una crítica externa del planteamiento gubernamental, en donde estudiaré la validez empírica y normativa de los supuestos de los cuales parte; mostraré en esta segunda parte que las tesis gubernamentales carecen de sustento pues, conforme a las definiciones usuales de conflicto armado del derecho internacional humanitario y de las ciencias sociales, es claro que en Colombia existe conflicto armado. Otra cosa es que pueda existir polémica sobre la naturaleza de dicho conflicto. Pero en todo caso, y tal es la conclusión esencial de este artículo, parece imprescindible reconocer la existencia del conflicto armado colombiano, si queremos superarlo.

### **I- Si no hay guerra, ¿para qué un comisionado de paz?: la incoherencia interna del discurso gubernamental**

El reciente memorando del Comisionado de Paz sobre los lineamientos para los proyectos de cooperación internacional insiste en la tesis del gobierno según la cual en Colombia no existe un conflicto armado sino una amenaza terrorista. Que el comisionado de paz reitere esa tesis no deja de ser paradójico, pues uno no puede sino preguntarse si en ese mismo memorando el comisionado no debió haber renunciado a su cargo. O si al menos debió haber planteado un cambio de nombre para su función. Y la razón es obvia: los comisionados de paz en Colombia han existido para ayudar a superar el conflicto armado. Pero si no existe conflicto armado, ¿para qué un comisionado de paz?

Sin embargo, la creación de un comisionado de paz para que negocie un inexistente conflicto armado no es la única contradicción del gobierno en este campo. Existen otras inconsistencias, tal vez más importantes y protuberantes, como el incremento del gasto en operativos militares y la promoción de la ley de justicia y paz para facilitar la negociación con los paramilitares.

De un lado, el gobierno defiende el fortalecimiento de las Fuerzas Militares y destaca los éxitos del Plan Patriota, que ha costado millones de dólares. Ahora bien, para enfrentar amenazas terroristas se debe privilegiar el componente policial y no la acción militar, pues se trata de desarticular bandas que no logran control territorial y por ello operan en secreto. En cambio, el Ejército, la Armada o la Fuerza Aérea despliegan su fuerza de combate para preservar la integridad territorial en operaciones típicas de la guerra. En esas condiciones, si no existe conflicto armado, ¿por qué la insistencia gubernamental no sólo en destacar sus éxitos militares sino en mantener esos esfuerzos bélicos? ¿No es un poco esquizofrénico que el gobierno se preocupe tanto por el éxito de las operaciones de guerra en un país que supuestamente no enfrenta ninguna guerra?

De otro lado, el gobierno promovió y sancionó la ley de justicia y paz, que debe dar piso jurídico a la negociación con los paramilitares. Esa ley concede enormes beneficios penales a los actores armados ilegales que entren en un proceso de paz con el gobierno. Eso significa que se estarían adelantando negociaciones de paz con actores armados para superar un inexistente conflicto armado, lo cual no deja de suscitar perplejidad.

Si no existe un conflicto armado sino una amenaza terrorista ¿por qué todos estos esfuerzos por alcanzar la paz? Y en especial, ¿por qué negociar con esas organizaciones terroristas? ¿No es acaso lo lógico someter por la fuerza al terrorismo y no negociar con él? En esas condiciones, si el gobierno asume que no existe conflicto armado sino una amenaza terrorista, todo indica que no debería apoyar un proyecto que habla de procesos de paz con grupos ilegales; el gobierno debería a lo sumo plantear una estrategia de sometimiento a la justicia, mas no una negociación de paz.

En todo caso, resulta contradictorio con el discurso gubernamental acerca de la inexistencia del conflicto armado que el gobierno hubiera insistido en que se calificara de delincuentes políticos a los grupos paramilitares, con el fin de dar mayor sustento jurídico a las negociaciones. En efecto, si lo que existe es una amenaza causada por grupos terroristas, ¿por qué calificar de delincuencia política el fenómeno paramilitar?

Pero eso no es todo; la definición de esa ley acerca de los rasgos que debe tener un actor armado para poder entrar en negociaciones de paz con el gobierno está basada en la Ley 782 de 2002, la cual a su vez prácticamente copia la regulación que trae el Protocolo II de Ginebra sobre la aplicación del derecho internacional humanitario a los conflictos armados internos. De hecho, estos textos hacen referencia a organizaciones armadas que, (i) bajo un mando responsable, (ii) logran un cierto control o presencia en un territorio, y (iii) tienen capacidad de realizar acciones armadas sostenidas. Ahora bien, el Protocolo II incorpora esos tres criterios precisamente para caracterizar un conflicto armado interno. ¿Cómo puede el gobierno defender esos mismos criterios en la ley de justicia y paz, lo cual supone aceptar el conflicto armado colombiano, para luego negar públicamente la existencia de dicho conflicto?

La posición del gobierno es entonces contradictoria, pues niega la existencia del conflicto armado pero al mismo tiempo acepta su presencia, ya que promueve estrategias que necesariamente suponen el reconocimiento de dicho conflicto, como la existencia misma del comisionado de paz y el apoyo a la ley de justicia y paz.

Estas contradicciones gubernamentales son cuestionables. Desde Aristóteles sabemos que un requisito mínimo de cualquier discurso que aspire a la racionalidad es la consistencia. Un actor racional no debe violar el principio de no contradicción, según el cual uno no puede afirmar al mismo tiempo que algo es A y No A. Una pregunta obvia surge: ¿por qué este gobierno, que dista de ser ingenuo, incurre en esas profundas contradicciones?

La primera respuesta posible es que el gobierno habría abandonado las tesis aristotélicas para adherir a algunas teorías lógicas contemporáneas, que admiten contradicciones en el discurso. No obstante, no creo que sea así, dado que no sólo el gobierno no ha dicho nada al respecto sino que, además, esas lógicas admiten contradicciones parciales periféricas pero no en el corazón de una argumentación. La respuesta debe estar en otra parte.

Todo indica que la posible respuesta es que el gobierno incurre en esas contradicciones, porque pretende obtener las ventajas jurídicas y políticas de que exista conflicto armado y de que no exista conflicto armado.

Así, al negar discursivamente el conflicto armado y hablar de amenaza terrorista, el gobierno no sólo busca quitar todo reconocimiento político a las guerrillas, sino que pretende igualmente limitar la aplicación del derecho internacional humanitario, y en especial del llamado principio de distinción, de acuerdo con el cual los actores armados deben respetar a la población civil. El gobierno busca impedir cualquier asomo de neutralidad de cualquier sector de la población, pues todos los ciudadanos deberían alinearse contra la amenaza terrorista.

Pero, de otro lado, al aceptar tácitamente la existencia del conflicto, el gobierno parece buscar que la sociedad colombiana y la comunidad internacional acepten los costos de la búsqueda de la paz, tanto en términos de financiamiento del gasto militar para la guerra, como de aprobación de los enormes beneficios punitivos a los actores armados que se desmovilicen previstos en el proyecto de justicia y paz.

Las contradicciones lógicas del discurso del gobierno tendrían entonces una funcionalidad política y jurídica. Pero, incluso en el trópico, la razón reclama sus derechos, y esas contradicciones gubernamentales han llegado a límites insostenibles. Es muy indicativa, por ejemplo, la reacción de ACNUR de plantear su salida del país si el gobierno insiste en negar el conflicto armado. Un mínimo de coherencia gubernamental resulta indispensable si queremos políticas de paz viables.

Ahora bien, obviamente, el gobierno puede alcanzar coherencia por dos vías diversas: negando el conflicto armado en todos sus planteamientos o, por el contrario, reconociendo su existencia en todos sus discursos. Es pues ineludible que entremos a examinar la validez de los presupuestos de la tesis gubernamental.

## **II- La crítica externa a las tesis gubernamentales: las definiciones de conflicto armado interno y la situación colombiana**

Para evaluar si la tesis gubernamental es o no acertada, resulta ineludible comenzar por alguna conceptualización relevante de qué se puede entender por conflicto armado, con el fin de determinar si la situación colombiana puede o no ser caracterizada como tal. Según mi parecer, existen básicamente dos perspectivas que han intentado definir un conflicto armado no internacional: los análisis de las ciencias sociales, en especial de los llamados estudios sobre la paz, y las aproximaciones del derecho internacional humanitario (DIH). Brevemente examino ambas.

### **a- Las bases de datos de ciencias sociales sobre guerras y la definición de un conflicto armado interno**

En las últimas décadas, algunas organizaciones académicas muy respetadas han desarrollado bases de datos destinadas a sistematizar la información existente sobre guerras internacionales y guerras internas, con el propósito de comprender mejor su lógica y poder así hacer recomendaciones más realistas para el logro de la paz. Como es

obvio, esas bases de datos requieren alguna definición de qué podemos entender por conflicto armado interno, por lo cual son un referente útil en esta discusión.

Tal vez las dos bases de datos más respetadas en este campo son las desarrolladas por el llamado “Correlates of War Project” (COW) de la Universidad de Michigan en Estados Unidos llevado a cabo por Small y Singer<sup>6</sup>, y aquella realizada por la Universidad de Uppsala en Suecia y por el PRIO en Noruega.<sup>7</sup> Según el proyecto COW, se debe hablar de conflicto armado interno cuando (i) existen combates armados en (ii) el territorio de un Estado, (iii) que involucran al Estado y a otras fuerzas organizadas, y (iv) existen al menos mil muertos relacionados con esos combates, de los cuales (v) al menos un 5% fue ocasionado por el actor armado más débil. Por su parte, el proyecto de Uppsala y PRIO considera que existe conflicto armado interno cuando existen al menos 25 muertes por año relacionadas con enfrentamientos armados en el territorio de un Estado, en donde uno de los actores es el Estado. Ese conflicto debe ser llamado guerra cuando las muertes asociadas a los combates superan mil al año.

Las definiciones propuestas por ambas bases de datos tienen algunas diferencias importantes, pero en el fondo coinciden en señalar que, para que pueda hablarse de conflicto armado en un Estado, la violencia debe (i) superar una cierta intensidad, ya que debe ocasionar al menos un cierto número de víctimas; además, debe tratarse de una violencia (ii) relativamente organizada, pues deben existir combates; lo cual supone que (iii) el actor armado que se enfrenta al Estado debe contar con una estructura militar básica, y (iv) ser capaz de ofrecer una resistencia armada que perdure al menos un cierto período.

Esas definiciones han sido objeto de importantes críticas; en especial, algunos analistas cuestionan la arbitrariedad de la cifra de muertos planteada, puesto que no es claro por qué escoger 25 muertos o por qué mil, ni por qué tener en cuenta números absolutos y no cifras per cápita.<sup>8</sup> Con todo, a pesar de esas objeciones, estas definiciones siguen siendo las más aceptadas en la literatura comparada sobre el tema, además de que tienen una utilidad evidente, ya que suministran criterios para distinguir el conflicto armado interno de otros fenómenos semejantes, como las guerras internacionales, las violencias delincuenciales (pues debe haber combates por actores armados que enfrentan al Estado), las insurrecciones fallidas o las erupciones momentáneas de violencia.

Las anteriores conceptualizaciones son entonces un punto ineludible de referencia para el debate colombiano y es claro que, conforme a ellas, Colombia conoce desde hace

---

<sup>6</sup> Para las definiciones del COW, ver Pizarro Leongómez, *Op-cit*, p. 57. Ver, igualmente, Eroll Henderson y David Singer, ‘Civil war in the Post-Colonial Period’, *Journal of Peace Research*, Vol. 37, No. 3, p. 284.

<sup>7</sup> Para la metodología del proyecto Uppsala PRIO, ver Nils Petter Gleditsch, Peter Wallensteen, Mikael Eriksson, Margareta Sollenberg y Håvard Strand, ‘Armed Conflict 1946–2001: A New Dataset’, *Journal of Peace Research*, Vol. 39, No. 5, pp. 615 y ss, 2002. La base de datos se puede acceder en [www.prio.no/cwp/armedconflict](http://www.prio.no/cwp/armedconflict).

<sup>8</sup> Ver, por ejemplo, el análisis crítico de Nicholas Sambanis, ‘A note on the Death Threshold in Coding Civil War Events’, Banco Mundial, 2001, disponible en la red en [www.duke.edu/web/licep/4/sambanis/sambanis.pdf](http://www.duke.edu/web/licep/4/sambanis/sambanis.pdf).

muchos años un conflicto armado interno. Así, es indudable que existen combates armados en donde participan actores organizados que enfrentan al Estado, y que las muertes asociadas a esos combates han superado, desafortunadamente, los límites previstos por esas definiciones.

Sin embargo, el gobierno podría muy bien argumentar que, a pesar del reconocimiento internacional de esas bases de datos, no tiene por qué aceptar sus definiciones de conflicto armado. Eso sería discutible, pues sería negar la relevancia de un lenguaje que ha ganado un reconocimiento académico internacional; pero podría ser aceptable, porque es propio de la discusión académica y política ofrecer conceptualizaciones alternativas frente a una misma realidad. Lo que sucede, no obstante, es que los planteamientos gubernamentales no han explicado convincentemente por qué deberíamos desechar esas respetadas definiciones de la academia internacional. Adicionalmente, existen otras definiciones de conflicto armado frente a las cuales resulta más difícil que el gobierno niegue su relevancia, puesto que derivan de normas jurídicas obligatorias, y son aquéllas del DIH.

### **b- La noción de conflicto armado en el DIH y la situación colombiana**

El DIH, en la medida en que regula los conflictos armados, debe proveer una definición de los mismos, con el fin de determinar la aplicabilidad de sus normas. En el caso de los conflictos no internacionales, las dos normas más importantes son el artículo 3º común a los Convenios de Ginebra de 1949 y el Protocolo II de 1977.

El artículo 3º menciona y regula los conflictos armados no internacionales, pero no los define. Por su parte, como lo ha reconocido unánimemente la doctrina, el Protocolo II establece un umbral más alto de aplicabilidad, pues establece que los conflictos armados internos deben reunir cierta intensidad para que se aplique dicho Protocolo. Esto significa que si una situación puede ser caracterizada como conflicto armado interno según la definición del Protocolo II, también es conflicto armado interno en los términos del artículo 3º común<sup>9</sup>. Conviene entonces analizar la definición prevista por el Protocolo II, ya que si concluimos que, según ella, la situación colombiana es de conflicto armado, por consiguiente también lo será para el artículo 3º.

El artículo 1º del Protocolo II establece que, para que se apliquen sus normas, el conflicto interno debe ser más intenso que los disturbios interiores o las situaciones esporádicas de violencia; debe ser realmente un conflicto armado que enfrente al Estado con *“fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte de dicho territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas y aplicar el presente*

---

<sup>9</sup> Así, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), en su comentario del Protocolo II, señala que *“en las situaciones en que se cumplen las condiciones de aplicación del Protocolo, se aplicarán simultáneamente el Protocolo y el artículo 3 común, ya que el ámbito de aplicación del Protocolo está comprendido en el, más amplio, del artículo 3 común. En cambio, en un conflicto de poca intensidad en el que la lucha no presente las características requeridas por el Protocolo, se aplicará solamente el artículo 3 común”*. Ver CICR, *Comentario del Protocolo adicional II a los Convenios de Ginebra de 1949*, Párrafo 4457, disponible en Internet en [www.icrc.org](http://www.icrc.org).

*Protocolo*”. Esto significa que, conforme al Protocolo II, para que pueda hablarse de conflicto armado deben existir (i) enfrentamientos entre el Estado y actores armados disidentes, siempre y cuando éstos tengan (ii) mando responsable y (iii) control territorial suficiente para realizar operaciones militares y (iv) aplicar las normas humanitarias.

Un breve análisis es suficiente para concluir que esas condiciones existen en Colombia. Así, en nuestro país existen enfrentamientos armados entre el Estado y actores armados ilegales, como las guerrillas o los grupos paramilitares. Esos actores tienen una estructura jerarquizada que permite hablar de que tienen un mando responsable. Por ejemplo, las FARC tienen el secretariado, que es su comandancia superior, sin perjuicio de que muchos de sus frentes tengan una autonomía considerable.

Igualmente, estos actores armados tienen un control territorial suficiente para realizar acciones militares y aplicar las normas humanitarias. En efecto, el control territorial exigido por el Protocolo II no implica que el actor armado deba tener la capacidad de impedir la entrada de las Fuerzas Armadas del Estado en la zona de influencia guerrillera o paramilitar, sino que esos actores armados ilegales tengan una presencia territorial suficiente para realizar operaciones militares y aplicar las normas humanitarias. De esa manera, el Comité Internacional de la Cruz Roja, en su autorizado comentario de estas normas, señala que *“es la palabra ‘tal’ la que da la clave de la interpretación. El control debe ser suficiente para poder realizar operaciones militares sostenidas y concertadas y aplicar el Protocolo, es decir, cuidar a los heridos y los enfermos, por ejemplo, o recluir a los prisioneros y tratarlos debidamente”*.<sup>10</sup>

Durante muchísimos años, las guerrillas colombianas han tenido una presencia militar suficiente para realizar continuos ataques a las Fuerzas Armadas del Estado, por lo cual tienen el control territorial necesario para realizar operaciones militares concertadas y sostenidas. Igualmente, las FARC han tenido privados de la libertad durante varios años a numerosos militares y civiles secuestrados. ¿Puede entonces alguien dudar que ese grupo guerrillero tiene un control territorial suficiente para aplicar las normas humanitarias? Otra cosa obviamente es que efectivamente aplique o no aplique esas garantías humanitarias.

### **III- A título de conclusión: reconocer el conflicto para superarlo**

El análisis anterior ha mostrado que, conforme a las definiciones usuales de las ciencias sociales y del DIH, Colombia enfrenta un conflicto armado interno, razón por la cual la tesis gubernamental es equivocada. Ahora bien, el reconocimiento de la guerra interna en Colombia no puede ser confundido con la legitimación de las acciones de los grupos armados ilegales, ni con el apoyo al uso de la violencia; ése es otro asunto. De manera similar, la aceptación de la existencia del conflicto armado tampoco implica que la discusión sobre la naturaleza de dicho conflicto esté resuelta, pues subsisten discusiones importantes sobre su caracterización, como lo han señalado Pizarro Leongómez y

---

<sup>10</sup> Ver CICR, *Ob. Cit.*, Párrafo 4466.

Posada Carbó. ¿Es realmente una guerra civil? ¿Es una guerra contra la sociedad? ¿Es una forma de las llamadas “nuevas guerras”? Son todas preguntas importantes, que deben ser debatidas. Pero lo que parece claro es que la negativa gubernamental a reconocer la existencia del conflicto armado es no sólo contradictoria y equivocada, sino también desafortunada pues, siguiendo los títulos de algunas importantes obras publicadas en años anteriores en el país, en Colombia es necesario “*reconocer la guerra para construir la paz*”, ya que no podemos “*armar la paz*” sin “*desarmar la guerra*”.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Hago referencia a estas dos obras colectivas: Álvaro Camacho Guizado y Francisco Leal Buitrago (eds.), *Armar la paz es desarmar la guerra*. Bogotá: IEPRI, DESCOL, CEREC, 1999; Malcom Deas y María Victoria Llorente (eds.), *Reconocer la guerra para construir la paz*. Bogotá: Uniandes, CERCE, Norma, 1999.