



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

Conceptualización del terrorismo en Colombia (1978-2010)

Oscar David Andrade Becerra

**Universidad Nacional de Colombia
Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales
Maestría en Estudios Políticos
Bogotá, D.C.
2014**

Conceptualización del terrorismo en Colombia (1978-2010)

**Oscar David Andrade Becerra
Código: 08905097**

**Trabajo presentado como requisito para optar al título de:
Magister en Estudios Públicos**

**Director
Ricardo Peñaranda Supelano**

**Universidad Nacional de Colombia
Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales
Maestría en Estudios Políticos
Bogotá, D.C.
2014**

Resumen

El documento está dividido en tres grandes capítulos. En el primero se describe la evolución histórica y teórica de la noción de terrorismo. En el segundo se indaga específicamente por las transformaciones que experimentaron la conceptualización del terrorismo y las consecuentes respuestas antiterroristas en Colombia entre 1978, año de promulgación del Estatuto de Seguridad, y 2010, cuando concluyó la Política de Defensa y Seguridad Democrática. Finalmente, en la sección de conclusión se argumenta que la volatilidad y la anfibología jurídica del concepto de terrorismo lo convierten en un recurso político que es esgrimido contra ciertas acciones y sujetos dependiendo principalmente de la sensación de peligro que generen en la opinión pública, el Estado y las instancias internacionales.

Palabras claves: Terrorismo, conceptualización, Colombia, violencia, política, legislación.

Abstract

The document is divided in three big chapters. The first one describes historical and theoretical evolution of the notion of terrorism. The second one specifically enquires the several changes that faced the concept of terrorism and its anti-terrorist responses in Colombia between 1978, year of the announcement of Security Statute, and 2010, when Democratic Defense and Security Policy was concluded. Finally, the concluding section argues that volatility and legal amphibology of the concept of terrorism make it a political resource which is used against certain actions and subjects depending mainly on the sense of danger generated in the public opinion, the State and the international instances.

Key words: Terrorism, conceptualization, Colombia, violence, politics, legislation.

Contenido

	Pág.
Resumen	V
Introducción	1
1. Terrorismo: explicaciones, debates e indefiniciones	3
1.1 Historia: orígenes y transformaciones del terrorismo	3
1.1.1 Terrorismo “antiguo”	3
1.1.2 Terrorismo moderno	4
1.2 Causas de la violencia y el terrorismo: perspectivas teóricas	11
1.2.1 Teorías macro	11
1.2.2 Teorías micro	18
1.3 Perspectivas jurídicas	22
1.3.1 El terrorismo como fenómeno jurídico	22
1.3.2 Derecho penal de enemigo.....	32
1.3.3 Perspectiva comparada	34
1.4 Relaciones internacionales: lucha contra el terrorismo y orden global	35
1.5 Economía: financiación, costos y juegos estratégicos.....	36
1.6 Estudios comunicativos: la importancia de los medios para el terrorismo	38
2. Conceptualización del terrorismo en Colombia (1978 – 2010)	41
3. Conclusión. Terrorismo: una noción normalizada, volátil y anfibológica	83
Bibliografía	95

Introducción

El concepto de terrorismo aparece reiteradamente en los discursos de los políticos, las arengas de los militares, las disertaciones de los académicos, las opiniones de los periodistas e incluso las charlas cotidianas de las personas cuando se refieren a algún suceso violento o a un tema político polémico. Sin embargo, la amplia difusión y utilización del término no ha ido acompañada de una claridad en su significado. En principio, la reiterada asociación del terrorismo a la utilización, o la amenaza de uso, de una violencia indiscriminada y espectacular dirigida a producir un estado de miedo y zozobra en una audiencia que va más allá de las víctimas directas, con el fin de conseguir un objetivo específico, podría parecer adecuada para describir el fenómeno. Pero lo cierto es que no existe una definición universal susceptible de ser aceptada en todos los contextos en los cuales se manifiesta una forma de violencia de tales características.

Ante dicha carencia, los diferentes organismos internacionales, regionales y nacionales han planteado diversas conceptualizaciones del terrorismo según las amenazas específicas que enfrentan y los problemas que quieren combatir. De igual forma, en el ámbito académico pueden rastrearse más de medio centenar de definiciones que atienden a diferentes enfoques disciplinares, teóricos y metodológicos. Estas aseveraciones, desde luego, no permanecen inmutables a lo largo del tiempo. En la normatividad, las políticas públicas, los discursos oficiales, los manuales militares, las investigaciones académicas y la opinión pública la definición de aquellas conductas y actores que son considerados terroristas se transforma. Lo mismo sucede con la connotación del terrorismo: en algunos periodos históricos ha tenido una imagen positiva, asociada con la democratización, la autodeterminación y la lucha contra la opresión, mientras que en otros ha pasado a tener una imagen eminentemente negativa relacionada con la violencia indiscriminada contra la población y la amenaza contra los órdenes nacionales e internacionales establecidos.

En ese contexto, el objetivo del primer acápite de la investigación es describir la evolución histórica y teórica de la noción de terrorismo. Para eso, siguiendo los grandes puntos de inflexión en la connotación, los actores y las formas de ejecución, en un primer momento se presenta una periodización del terrorismo que distingue tres grandes fases: antiguo, que da cuenta de las características del modelo germinal del terrorismo entre los siglos I y XVII; moderno, que comprende desde la Revolución Francesa hasta la última década del siglo XX; y contemporáneo, que se inauguró el 11 de septiembre de 2001 con los ataques a las Torres Gemelas y el Pentágono.

En un segundo momento se abordan dos grandes propuestas explicativas de la violencia terrorista: las teorías micro, que hacen hincapié en los factores biológicos y psicológicos del individuo, y las teorías macro, que procuran indagar los factores políticos, sociales, económicos y culturales que provocan el terrorismo. Dentro de las segundas se propone

un modelo taxonómico construido a partir de la dirección, las motivaciones, las tácticas y los escenarios; igualmente, se abordan someramente dos debates cruciales: el carácter político del terrorismo y la relación entre este, la subversión y la criminalidad.

En un tercer momento se analiza el terrorismo como fenómeno jurídico, abordando los debates planteados por el derecho humanitario, su estatus como delito político y la formulación del derecho penal de enemigo; igualmente, se presenta brevemente una perspectiva comparada sobre las legislaciones antiterroristas. Finalmente, se exponen brevemente las reflexiones que sobre el terrorismo han hecho las disciplinas de las relaciones internacionales, quienes se han enfocado en las implicaciones de la lucha contra el terrorismo en el orden global; la economía, que ha estudiado sus formas de financiación y sus costos y ha propuesto modelos explicativos a partir de la teoría de juegos; y los estudios comunicativos, que han analizado la manera en que los medios de comunicación presentan el fenómeno y la forma en que los grupos terroristas los utilizan para satisfacer sus objetivos.

El segundo capítulo indaga específicamente por las transformaciones que experimentaron la conceptualización del terrorismo y las consecuentes respuestas antiterroristas en Colombia entre 1978, año de promulgación del Estatuto de Seguridad, y 2010, cuando concluyó la Política de Defensa y Seguridad Democrática. En esta sección se plantean dos grandes hallazgos. En primer lugar, que la definición formal del terrorismo -que se ha mantenido estática durante más de treinta años- es tan amplia y ambigua que en la práctica ha permitido que bajo la rúbrica de “terrorismo” y otras categorías abstractas como “situación de violencia generalizada” y “turbación de orden público” se agrupen los repertorios de violencia desplegados por la insurgencia, el paramilitarismo, los carteles de la droga y otros actores ilegales e incluso las acciones no violentas ejecutadas por actores de la sociedad civil.

En segundo lugar, que la respuesta antiterrorista combinó tres componentes: la declaración de un estado de excepción bajo el cual generalmente se incrementaban las potestades del Ejecutivo y de la Fuerza Pública, se intensificaban las regulaciones sobre la ciudadanía y se endurecían los castigos penales sobre determinadas conductas; la proyección de una fuerte respuesta policiva y militar; y la formulación de propuestas de negociación. Pese a que discursivamente los actores armados fueran señalados como simples terroristas y narcotraficantes, los sucesivos gobiernos siempre intentaron desactivar la violencia a través de los diálogos de paz. De hecho, la idea de que acceder a la negociación eliminaba el carácter terrorista de la organización interlocutora es esgrimida frecuentemente por los gobernantes, los periodistas y los analistas políticos.

Finalmente, en la sección de conclusión se plantean dos grandes argumentos. Primero, que dada la volatilidad y la anfibología jurídica del concepto de terrorismo, este termina convirtiéndose en un recurso político que es esgrimido contra ciertas acciones y sujetos dependiendo principalmente de la sensación de peligro que generen en la opinión pública, el Estado y las instancias internacionales. Esta se construye con base en una mezcla entre factores subjetivos y objetivos que varían en el tiempo, de tal forma que el enemigo terrorista termina oscilando entre los diferentes actores ilegales involucrados en el conflicto armado. Segundo, que la normalización de las medidas excepcionales promulgadas para enfrentar el terrorismo termina convirtiendo al miedo en un paradigma de gobierno.

1. Terrorismo: explicaciones, debates e indefiniciones

1.1 Historia: orígenes y transformaciones del terrorismo

Los enfoques históricos han tratado de dilucidar el origen del terrorismo y la transformación que ha tenido a lo largo del tiempo, identificando los puntos de inflexión en los cuales han cambiado la concepción, la forma de ejercicio y los objetivos del mismo, al igual que las características de las organizaciones que son consideradas terroristas. Por supuesto, pese a que es un objeto de estudio específico, el terrorismo no es independiente de los contextos políticos, económicos y culturales, por lo que las rupturas y continuidades que estos experimentan tienen un influjo directo en las periodizaciones del fenómeno.

1.1.1 Terrorismo “antiguo”

Situar la génesis del terrorismo ha sido objeto de duras controversias. Muchos enfoques insisten en que solamente a partir del siglo XIX se desarrolló una doctrina específica y se convirtió en una estrategia política sistemática, por lo que no es acertado hablar de terrorismo como tal antes de ese momento. Otras versiones consideran que la violencia ha sido justificada desde la antigüedad como un medio para oponerse al despotismo, de tal forma que los asesinatos metódicos de enemigos políticos, así sean estrategias secundarias en el marco general de una guerra o una rebelión, pueden considerarse una estrategia terrorista. Así las cosas, habría que rastrear las primeras manifestaciones del fenómeno en sectas como la de los *sicarii* en Judea, los Asesinos en Persia, los thug en la India y los Lanzas Rojas en China.

Estas organizaciones tienen varios puntos en común que darían cuenta de las características del modelo germinal del terrorismo entre los siglos I y XVII (Rapoport, 1984; Hoffman, 1999: 127-129; Laqueur, 2003: 38-41; Avilés, 2004: 62; Marulanda, 2007: 20): primero, era cometido por sectas secretas y pequeñas, pero altamente disciplinadas, comprometidas y efectivas, generalmente compuestas por miembros de minorías étnicas o religiosas; segundo, en su *modus operandi* predominaban los asesinatos selectivos y públicos, generalmente de personas relacionadas con el gobierno o las jerarquías religiosas; tercero, los objetivos políticos eran difusos, pues no pretendían amedrentar grandes cantidades de población o someter al gobierno, sino que utilizaban el terrorismo como una estrategia para defender sus prácticas religiosas, sus tradiciones y su autonomía frente a las mayorías étnicas/religiosas o los extranjeros, por lo cual involucraban elementos de misticismo en sus acciones; tercero, los ataques se llevaban a cabo utilizando armas artesanales (dagas, sicas, sogas), no sólo por lo convenientes

que resultaban (eran fáciles de ocultar y de manejar), sino también porque buscaban convertir los asesinatos en una especie de acto sacramental.

1.1.2 Terrorismo moderno

La mayoría de los autores coinciden en afirmar que la variante moderna del terrorismo, asociada a la propagación de ideologías políticas y nacionalismos, se desarrolló entre los siglos XVIII y XX a partir de la Revolución Francesa (1789). Con ese suceso comienza una vertiginosa dinámica bajo la cual la connotación del terrorismo oscilaría según las ideologías dominantes y los espacios de enunciación. En principio, el término tenía una connotación positiva, pues sus objetivos eran la sustitución de un sistema político autocrático y corrupto, la modernización de la economía y, en suma, la creación de una nueva y mejor sociedad con base en los valores de libertad, igualdad y fraternidad.

Pese a que la debacle del régimen jacobino vivificó las tendencias conservadoras y convirtió transitoriamente al terrorismo en un término asociado con el abuso de poder y con implicaciones criminales (Hoffman, 1999: 19; Laqueur, 2003: 37), aquel recobraría una valoración relativamente positiva en la segunda mitad del siglo XIX, por cuanto en el marco de las grandes revoluciones, los procesos de descolonización y las guerras civiles, se vinculó a los ideales de progreso, libertad, justicia y democracia. Aunque desde el principio hubo grupos terroristas con pretensiones y contextos políticos muy diferentes, coincidían en su objetivo de propagar el nacionalismo y las ideologías universalistas, como el comunismo y el anarquismo, a través de la fuerza (Hoffman, 1999: 21; Rapoport, 1999: 501-503; Laqueur, 2003: 43).

En ese contexto, el terrorismo se convirtió en una práctica sistemática en tanto seguía pautas claras de organización y deliberación, orientadas a utilizar la violencia y la propaganda para llamar la atención sobre las reivindicaciones de un actor particular y movilizar a las masas en torno a ellas, con lo cual los componentes políticos del terrorismo se hicieron mucho más claros. Aparejado a lo anterior, es en este periodo que aparecen las organizaciones terroristas propiamente dichas, lo cual contribuyó a definir mucho más claramente las características, métodos y fines del terrorismo (Jordán, 2004: 14). De igual forma, se aprovechó el cambio tecnológico para involucrar instrumentos que aumentaban el impacto de la violencia: fue esta la época de la “filosofía de la bomba”, bajo la cual los terroristas depositaron en los explosivos la esperanza de transformar el mundo (Laqueur, 2003: 55-124).

En vísperas de la I Guerra Mundial el terrorismo conservaba sus connotaciones revolucionarias. Para ese entonces, una sensación de desasosiego y un claro fermento irredentista habían hecho su aparición en los grandes imperios y alcanzarían su apogeo con el estallido de la Revolución Rusa (octubre de 1917). A partir de allí proliferarían las organizaciones dedicadas a la propagación del socialismo a través de la lucha armada y el terrorismo; paralelamente, muchos grupos desarrollaron una estrategia que posteriormente sería adoptada por la mayoría de los movimientos nacionalistas y separatistas en la segunda posguerra mundial: asestar duros golpes a los déspotas regimenes extranjeros mediante ataques continuados a la administración colonial y sus cuerpos de seguridad, con la intención de ganarse la simpatía de la población y atraer la atención, comprensión y apoyo de la comunidad internacional (Hoffman, 1999).

Pese a la conmoción desatada por la Revolución Rusa y los primeros levantamientos comunistas en China, después de la I Guerra Mundial se hizo mucho más evidente que el terrorismo no era una estrategia exclusiva de la izquierda. En primer lugar, las luchas de muchos movimientos nacionalistas y separatistas (como el IRA o la Ustasa) no estaban inspiradas en el socialismo o el anarquismo. En segundo lugar, muchos grupos recurrieron a la violencia para oponerse a las reformas y las tendencias nacionalistas y separatistas, participando en operaciones terroristas prácticamente con la misma frecuencia que los revolucionarios y demostrando también bastante heterogeneidad en lo referente a su estructura, modos de operación y objetivos (Laqueur, 2003: 121).¹

El ascenso del totalitarismo en Europa en las primeras décadas del siglo XX marcó una nueva etapa en la cual el terrorismo no se asociaba solamente a los movimientos nacionalistas, separatistas, revolucionarios o que defendían el *statu quo*, sino también a las prácticas de represión masiva emprendidas por los propios Estados autoritarios (principalmente Alemania, Italia y la Unión Soviética), quienes convirtieron el terror en un componente intrínseco del ejercicio de poder. Con el apoyo de las organizaciones de ultraderecha, esos regímenes crearon un sistema de terror en el cual la persecución, confinación y eliminación de los supuestos “enemigos del Estado” se convirtieron en los medios para asegurar la sumisión de la población. A su vez, la resistencia fundamentó su ejercicio del terrorismo en la lucha contra el abuso del poder por parte de las dictaduras (Hoffman, 1999).

Después de la II Guerra Mundial se recuperó la connotación revolucionaria del terrorismo y comenzó a denotar muchas de las estrategias violentas utilizadas por los diversos grupos nacionalistas y separatistas que surgieron en diferentes regiones para luchar contra la dominación colonial y neocolonial (por ejemplo la OPL, la ETA y el FLQ). Al descansar sobre los valores de la libertad y la autodeterminación, estas pugnas violentas, por más virulentas que fueran, fueron ampliamente legitimadas por la comunidad internacional, los medios de comunicación, los partidos políticos, las organizaciones sociales y los propios combatientes. Incluso, se llegó al punto de utilizar términos como “luchadores por la libertad” para evitar las implicaciones políticas de hablar de “terroristas” (Hoffman, 1999).

En la primera mitad de la década del sesenta del siglo XX, el impacto del terrorismo urbano, que hasta el momento había sido la modalidad que definía al terrorismo, se vio oscurecido por las guerras de guerrillas rurales que estallaron a lo largo y ancho del planeta (Laqueur, 2003: 52). Estas organizaciones, fuertemente motivadas por las ideologías socialistas provenientes de la Unión Soviética y China, y envalentonadas por

¹ “El terror de derechas en la Europa de entreguerras adoptó muchas formas diferentes. En Francia, los activistas de la extrema derecha limitaban sus operaciones a las universidades y los teatros, intimidando a los profesores y a los actores impopulares. Se trataba de un terror de incitación [...] Había también un terrorismo más tangible como el del CSAR, un grupúsculo fascista [...] que practicaba el asesinato. Si la derecha francesa utilizaba el periodismo para sus propósitos, los primeros nazis austriacos (y los extremistas japoneses) consideraron que la prensa era uno de sus mayores enemigos [...] El movimiento finlandés Lapua no mataba a sus oponentes sino que los raptaba, les propinaba palizas y los ponía en la frontera rusa. Los fascistas italianos obligaban a ingerir aceite de ricino a sus oponentes, añadiendo el insulto (y el ridículo) al ultraje” (Laqueur, 2003: 121).

el éxito de la Revolución Cubana (1959), se proponían combatir las irremisibles desigualdades sociales y económicas del capitalismo liberal y en muchos casos el terrorismo era aceptado como una estrategia para tal fin. Por ese motivo, su significado se amplió para englobar algunas de las operaciones de esas organizaciones y nuevamente obtuvo una connotación revolucionaria, combinada en algunos casos con el nacionalismo (Rapoport, 1999: 501-503; Hoffman, 1999; Avilés, 2004: 63).

Desde la segunda mitad de los años sesenta, debido a la derrota o al cambio de estrategia de muchos grupos subversivos en América Latina, África y Asia, y a la aparición (o reactivación) de organizaciones terroristas en las ciudades de Europa, Norteamérica y Japón, el terrorismo urbano retomó su importancia (Laqueur, 2003: 53). En ese estado de cosas, la década del setenta estaría marcada por la fragmentación del fenómeno terrorista: en algunos casos, la violencia seguiría signada por el enfrentamiento entre los grupos revolucionarios y el Estado burgués;² en otros tendría un cariz étnico-nacionalista dirigido a conseguir autonomía política, cultural y territorial y no a la imposición de un modelo estatal específico (Jaime, 2004: 89); y en otros comenzó a desarrollarse una tendencia, que se profundizaría en las siguientes dos décadas, bajo la cual los grandes objetivos políticos (como la instauración de un Estado o la imposición de una ideología universalista) se diluyeron en favor de intereses particulares más ambiguos, circunscritos y radicales.

Es importante anotar que la Guerra Fría dejó una fuerte impronta en la caracterización del fenómeno terrorista durante todo este periodo. El proceso de sobredeterminación propio del enfrentamiento bipolar (Peñas, 1997: 221) provocó que las particularidades de los conflictos regionales fueran ignoradas o leídas únicamente bajo la dialéctica entre comunismo y capitalismo liberal, provocando una indistinción entre los diversos modelos de terrorismo (ideológico, etnonacionalista/separatista, religioso) y, en general, entre todas las formas de la violencia, pues en últimas cualquiera de ellas no era más que una pieza de la conspiración enemiga para destruir el respectivo bloque de hegemonía.

² En países predominantemente rurales, con Estados débiles y cuyas estructuras guerrilleras seguían activas -e incluso presentaban una tendencia creciente- (como las milicias colombianas y Sendero Luminoso en Perú) la lucha siguió focalizada en el campo y los actos terroristas fueron una estrategia sometida a los postulados de la guerra de guerrillas, aunque en cada caso las características de la misma dependieron de la inspiración maoísta o marxista-leninista de las respectivas guerrillas. En otros países, más urbanizados y que en aquel momento estaban sometidos a dictaduras militares, los grupos subversivos (como los Tupamaros en Uruguay) concentraron sus operaciones contra los símbolos del régimen autoritario en las ciudades. En el caso de Europa Occidental, de cuyo territorio habían desaparecido desde los años cincuenta las principales manifestaciones de la violencia colectiva tradicional (insurrecciones, golpes militares o guerras civiles) y se erigían Estados liberales fuertes y sociedades altamente urbanizadas, la nueva oleada terrorista (encabezada por grupos como la Fracción del Ejército Rojo en la República Federal de Alemania, las Brigadas Rojas en Italia y Acción Directa en Francia) tuvo su inspiración en las corrientes de la "Nueva Izquierda" y en el eco de las guerras revolucionarias tercermundistas y sus íconos (Villalba, 2004: 119-122).

Durante las décadas del ochenta y el noventa la discusión en torno al terrorismo fue bastante agitada debido a la confluencia de múltiples y aceleradas dinámicas en el ejercicio del terrorismo. En primer lugar, una serie de atentados enfocados principalmente contra objetivos diplomáticos y militares norteamericanos hicieron pensar que el terrorismo no se refería únicamente a una estrategia de organizaciones intraestatales, sino que también podía asociarse a un tipo de guerra encubierta en la que los Estados más débiles podían enfrentarse a mayores y más poderosos rivales sin el miedo a represalias posteriores. Así, ese fenómeno por el cual varios gobiernos renegados (por ejemplo Irán, Irak, Libia o Siria) se implicaron en el patrocinio activo o utilización directa de actos de terrorismo sustituyó a las teorías de conspiración comunista como el marco principal en el que se estudiaba la actividad terrorista (Hoffman, 1999).

En segundo lugar, los ataques suicidas de los fundamentalistas islámicos, el activismo violento de las organizaciones judías en Medio Oriente, los ataques perpetrados por los movimientos cristianos por la supremacía de la raza blanca en Estados Unidos y las acciones violentas de diferentes cultos y sectas, como por ejemplo la secta *Aum Shinrikyo*³ en Japón, trajeron nuevamente a colación el sentido sagrado y espiritual del terrorismo. Aunque esta conexión era bien antigua y la religión nunca desapareció como una justificación del terrorismo, fue relegada por elementos secularizadores como la disputa contra las monarquías absolutas, las nociones de nacionalismo y autodeterminación y las diversas escuelas de pensamiento político (marxismo, anarquismo, nihilismo). Por el contrario, desde 1980 aparecieron en escena diversos grupos (por ejemplo Hezbolá o Irgún) que recurrieron al terrorismo para satisfacer mandatos primordialmente religiosos.

En tercer lugar, el significado y uso del término “terrorismo” se complicó todavía más con la aparición de nuevas derivaciones como el narcoterrorismo y el denominado fenómeno del área gris. El primero describe la tendencia en la cual organizaciones enteramente criminales (como los carteles de narcotraficantes) establecen alianzas estratégicas con organizaciones terroristas y guerrilleras o utilizan directamente la violencia para fines políticos y económicos. El área gris, por su parte, comenzó a designar las amenazas a la estabilidad de los Estados-nación por parte de actores no estatales, para describir la violencia que afectaba a regiones y localidades donde el control ha pasado de los gobiernos legítimos a nuevos poderes mitad políticos mitad criminales, o, sencillamente, para agrupar en una sola categoría la gama de conflictos dispersos por todo el mundo

³ Buscando adelantar la llegada del apocalipsis, y asegurando que cumplían los designios de Dios, esta secta cometió diversos ataques con armas químicas en Japón. En junio de 1989 dispersaron gas sarín en la ciudad de Matsumoto, matando a 7 personas e hiriendo a otras 200, y trataron infructuosamente de dispersar cepas botulínicas en el aeropuerto internacional de Tokio y las bases navales norteamericanas de Yokohama y Yokosuka. En 1993 sus miembros intentaron dispersar bacterias de ántrax en la capital japonesa y en marzo de 1995 de nuevo esparcieron gas sarín en cinco estaciones del tren subterráneo de Tokio, matando a 12 personas y lastimando a más de 4.000. Ulteriores investigaciones revelaron que el grupo pretendía cometer ataques similares en Estados Unidos.

que ya no encajaban en la definición de guerra tradicional (Holden-Rhodes & Lupsha, 1993).

En cuarto lugar, emergieron los denominados “lobos solitarios”, quienes recurrieron al terrorismo para satisfacer diferentes tipos de intereses particulares radicales y ultraconservadores (xenofobia, racismo, homofobia, supremacía religiosa, antimodernismo). Un caso emblemático es el de Theodore Kaczynski (conocido como el Unabomber), quien entre 1978 y 1995 emprendió una campaña terrorista, a través de bombas rudimentarias, para oponerse al desarrollo tecnológico. Incluso en los casos en los que había móviles de estirpe política, como el atentado perpetrado por Timothy McVeigh en 1995 para protestar contra las regulaciones al porte de armas promovidos por el gobierno estadounidense, aparecían también entreverados pretextos fanáticos y paranoicos (Hoffman, 1999: 127; BBC, 2001).

Terrorismo contemporáneo

Los sucesos del 11 de septiembre de 2001 marcaron un punto de inflexión cardinal en los anales del terrorismo. A primera vista, los atentados estarían dando muestra de una reedición del terrorismo religioso donde los fundamentalistas islámicos, encabezados por *Al Qaeda*, estarían globalizando la violencia y convirtiéndola en una guerra entre civilizaciones. Anteriormente, el terrorismo religioso contaba con intereses concretos y delimitados geográficamente, como expulsar a los israelíes de los territorios ocupados en Palestina u oponerse a los acuerdos de paz de Oslo. Por el contrario, el nuevo terrorismo religioso fundamentalista culpa a la impía civilización occidental de causar todos los males del mundo y pretende aniquilarla.

Esta idea radical, que encuentra adeptos gracias a la exacerbación de los resentimientos provocados por la intervención de los gobiernos occidentales en Medio Oriente,⁴ elimina cualquier opción de negociación política y convierte al terrorismo en un fin en sí mismo (Magaquián, 2010). Esta situación ha dado lugar a lecturas sobre un “choque de civilizaciones” en el cual estarían en guerra dos visiones de mundo portadoras de valores y modelos sociales, políticos, económicos y culturales absolutamente irreconciliables (Henderson y Tucker, 2001).

Esta transformación estaría signando un tránsito del terrorismo de conflictos al súper-terrorismo (Stepanova, 2003: 3-4). El primero está vinculado a la agenda de un conflicto armado particular, dentro de la cual los grupos involucrados en actividades terroristas eligen identificarse abiertamente con una causa política y formulan sus objetivos. Aunque ambiciosas, estas metas son siempre limitadas (como la independencia, mayor autonomía o la simple liberación de prisioneros políticos); además, el armamento y los medios que se utilizan son en su mayoría estándar, fácilmente accesibles y no muy avanzados (en ocasiones incluso primitivos).

⁴ “Para grupos terroristas globalizados como Al-Qaeda la intromisión de los ‘impíos’ occidentales en Medio Oriente ha sido la causa principal de todos los problemas. Cuando Osama Bin Laden se dirige a la comunidad islámica en su primer comunicado emitido luego del 11-S, se refiere a un pacto secreto [Sykes-Picot] que dividió Medio Oriente en zonas de influencia anglo francesas siendo este pacto considerado como la primera gran traición de Occidente al mundo islámico” (Magaquián, 2010).

En contraste, el súper-terrorismo no está atado a ningún conflicto armado local regional y tiene una agenda mucho más amplia, objetivos ilimitados (por ejemplo desafiar el orden mundial existente) y una pretensión de alcance global. Este tipo de terrorismo se focaliza en objetivos relacionados con los países desarrollados, es más proclive al anonimato y se basa en gran medida en el uso de tecnología moderna. Su naturaleza, sin embargo, no es del todo clara: es cuestionable si se trata de una mera actualización del terrorismo de conflictos tradicional a una red terrorista global o si se trata de un nuevo y cualitativamente distinto tipo de terrorismo (Stepanova 2003, 4-5).

Este cambio en la naturaleza del terrorismo se gestó con las múltiples transformaciones asociadas a la globalización (revolución de los sistemas financieros, las comunicaciones, el transporte y la tecnología en general); particularmente es el resultado de una adaptación a los cambios propios de la era de la información en tres planos (Laqueur, 1996): organizacional, mediante el paso de una estructura jerárquica hacia una fundada en redes descentralizadas;⁵ estratégico, mediante el abandono de acciones aisladas en beneficio de múltiples acciones simultáneas y encadenadas; y tecnológico, gracias a la utilización de los más avanzados sistemas de comunicación e interconexión.

Las imágenes de los aviones estallando contra el *World Trade Center* serían entonces reflejo de cambios sustanciales en los actores y las modalidades del ejercicio del terrorismo. De repente, los grupos terroristas aparecieron como actores globales capaces de desafiar a los Estados y amenazar a las sociedades en un nivel nunca antes visto. Antaño, las amenazas para los Estados provenían de sus pares y eran percibidas y respondidas en términos eminentemente militares; aún en el caso del terrorismo las amenazas estaban circunscritas, en la medida que era posible identificar una filiación estatal y territorial de los grupos terroristas. Actualmente, por el contrario, los grupos terroristas se organizan en redes de diferentes tipos (transnacionales, subnacionales) y desdibujan sus vínculos con gobiernos y territorios particulares, invalidando la gramática nacional de la milicia y la guerra (Beck, 2004: 35).

Esta situación dio paso a una problemática doctrina de lucha contra el terrorismo denominada “disuasión avanzada” o “guerra preventiva”, la cual establece el derecho legítimo a capturar o eliminar a los terroristas antes de que puedan actuar dado que estos siempre cuentan con la ventaja de poder atacar secreta y sorpresivamente en cualquier momento y lugar (Pizarro, 2003: 47; Gamarra, 2007: 228). Bajo esta premisa, el gobierno estadounidense realizó gestiones diplomáticas para obtener la aprobación y el apoyo de la ONU, la OTAN y la mayor cantidad posible de países para desplegar la

⁵ La guerra de redes puede definirse como “un modo emergente de conflicto y criminalidad al nivel de la sociedad [...] en la cual los protagonistas utilizan formas organizativas, estrategias y tecnologías en red propias de la ‘era de la información.’ Sus activistas actúan en pequeños grupos que se comunican, coordinan y conducen sus campañas mediante redes interconectadas, sin un comando central único” (Arquilla, Zanin y Ronfeldt, 2001: 47).

“guerra contra el terrorismo”, cuyas primeras manifestaciones fueron las ofensivas preventivas sobre Afganistán e Irak⁶ (Jaguaribe, 2002: 126).

Estas acciones resultaron contraproducentes, pues al afectar gravemente a la población civil y transmitir la idea de que se estaba librando una campaña mundial anti islamista, resultaron fortaleciendo el fundamentalismo religioso antioccidental. Además, desde muy temprano demostraron la esterilidad de responder militarmente a un fenómeno global y descentralizado cuyas bases deben rastrearse en una visión atávica del islam y en las condiciones de injusticia y humillación a las que están sometidos significativos grupos humanos en el mundo árabe y otras regiones de influencia musulmana (Jaguaribe, 2002). La doctrina anticipatoria y las intervenciones armadas también fueron duramente criticadas porque manipulaban el derecho a la legítima defensa en favor de los intereses privados de las empresas estadounidenses, particularmente de aquellas involucradas en los negocios del petróleo y la construcción.

De otra parte, análisis recientes comienzan incluso a hablar de fenómenos como “ciber-guerra” y “ciber-terrorismo.” Estas nuevas modalidades están basadas en ataques informáticos dirigidos a robar información o sabotear las plataformas tecnológicas que controlan los sistemas financieros y de seguridad de entidades públicas y privadas de diverso tipo. Desde finales de la década del noventa estos tipos de ataques se han venido incrementando y las autoridades afectadas se apresuran a culpar a los gobiernos rivales por los mismos.⁷ La utilización de medios virtuales como una estrategia de guerra entre países es un problema sin precedentes, pero más inquietante aun es la posibilidad de que organizaciones e individuos al margen de la ley estén en la capacidad de utilizar las herramientas del internet para atacar a sus objetivos y generar terror en la población.

Ante esas perspectivas, gobiernos, empresas y organismos multilaterales han comenzado a tomar medidas para contener los ciberataques como la creación de agencias especializadas,⁸ la capacitación de los miembros de las fuerzas armadas y

⁶ En el primer caso la intervención se justificó en la supuesta protección que los talibanes brindaban a Osama Bin Laden, mientras que en el segundo el gobierno estadounidense argumentó que el régimen de Sadam Husein poseía armas de destrucción masiva.

⁷ Por ejemplo, en 2006 y 2008 los gobiernos de Estonia y Georgia acusaron a Rusia de sabotear sitios web oficiales, de medios de comunicación y de algunas empresas utilizando una técnica conocida como Denegación de Servicio (DoS). De igual forma, un informe de la firma Northrop Grumman para la Comisión de Economía y Seguridad China-Estados Unidos (octubre 2009) registra 25 episodios que, entre 1999 y 2009, comprometen al gobierno chino en ataques informáticos a diversas plataformas virtuales (páginas gubernamentales, correos electrónicos, sistemas de las fuerzas de seguridad, etc.) de Estados Unidos, Taiwán, Japón, Australia, Alemania y Corea del Sur (Piñeros, 2010: 42-43). Más recientemente, el gobierno iraní acusó a los Estados Unidos de torpedear su programa nuclear a través de un virus conocido como Stuxnet (BBC, 2010).

⁸ “«La amenaza de violación a sistemas de datos críticos es uno de los más serios retos económicos y de seguridad que enfrentan hoy los Estados Unidos» dijo públicamente Barack Obama, presidente de E.U., en mayo del 2009 cuando anunció su programa de seguridad informática para enfrentar los crecientes ataques a través de la Red que sufren entidades gubernamentales, compañías y ciudadanos. Su preocupación es tal que creó una oficina de ciberseguridad de alto nivel y nombró a un zar para su dirección” (Piñeros, 2010: 32).

demás organismos de seguridad estatales, la actualización y el desarrollo de protocolos de seguridad informática más fuertes y la reforma del ordenamiento jurídico para dar cabida a ese tipo de delitos y castigarlos. Sin embargo, los ciberataques resultan una amenaza sumamente complicada de enfrentar debido a los bajos costos que implica ejecutarlos y la dificultad para seguir los pocos rastros que dejan; por el contrario, contenerlos es bastante difícil, especialmente porque todavía se carece del personal capacitado (Piñeros, 2010: 38).

1.2 Causas de la violencia y el terrorismo: perspectivas teóricas

Para dilucidar las causas de la violencia en general y del terrorismo en particular, disciplinas como la psicología, la sociología, la antropología y la ciencia política han planteado dos grandes tipos de teorías: las *macro*, que procuran indagar los factores políticos, sociales, económicos y culturales que provocan el terrorismo; y las *micro*, que hincapié en los factores biológicos y psicológicos que llevan a los individuos a comportarse violentamente y cometer actos terroristas. Obviamente estas diversas explicaciones no pueden polarizarse, pues en la práctica se entrecruzan e influyen en el fenómeno con variable intensidad, pudiendo actuar como causas remotas, intermedias, coadyuvantes o inmediatamente precipitantes (Marulanda, 2006: 56-57). Además, aunque unas son más fuertes que otras y han recibido mayor atención y respaldo, ninguna de estas teorías cuenta con un entramado conceptual, metodológico y empírico lo suficientemente fuerte para explicar por sí sola todas las modalidades de violencia. En ese orden de ideas, el terrorismo es una forma de violencia eminentemente multicausal.

1.2.1 Teorías macro

Para este tipo de teorías, los detonantes del terrorismo se encuentran en las características estructurales de los sistemas colectivos de organización política, social, económica y cultural a nivel internacional, nacional, regional o local. En ese orden de ideas, el terrorismo es una estrategia utilizada para cambiar o preservar el orden internacional, el régimen político o jurídico de un país, el modelo productivo (mundial o nacional), las tradiciones religiosas y étnicas en un territorio específico o las relaciones de poder entre diversos sectores sociales que persiguen objetivos egoístas (por ejemplo los criminales). Además de las motivaciones, variables como la dirección, las tácticas y los escenarios configuran diferentes tipos de violencia terrorista.

- Taxonomía del terrorismo: dirección, motivaciones, tácticas y escenarios

Al evaluar la dirección de la violencia, algunas teorías han hecho una distinción preliminar entre “terror” y “terrorismo” (Haceker, 1975: 19; Guerrero, 1999: 74; Thieux, 2005; Torres, 2007: 27-32), explicando que el primero proviene del Estado y utiliza los dispositivos de coerción y socialización (como la educación) para intimidar a la población – particularmente a los adversarios o disidentes políticos- y clausurar los derechos humanos en aras de la conservación del poder, mientras que en el segundo los actores (que pueden ser minorías, grupos organizados o simplemente sectores descontentos o

ambiciosos) utilizan la violencia, o la amenaza de esta, para desestabilizar el orden político, social y económico de un Estado con el fin de satisfacer determinados objetivos. En ambos casos, la violencia se puede emplear de forma brutal e indiscriminada y su efectividad depende de la publicidad.

El terrorismo nacionalista-separatista lucha en favor de los intereses de un grupo étnico, bien sea para alcanzar el reconocimiento de su particularidad cultural o lingüística o para generar una secesión territorial. El terrorismo religioso pretende ante todo de imponer un modelo de Estado y sociedad regido por principios sacramentales y suele legitimar la violencia como un deber y un acto divino, lo cual conduce a mayores niveles de destrucción (Hoffman, 1999: 127). El terrorismo criminal es aquel utilizado por los grupos delincuenciales para doblegar la capacidad de respuesta del Estado y la sociedad. Un lugar preponderante lo ocupa el denominado narcoterrorismo, el cual tiene dos vertientes: la primera denota la violencia usada por los traficantes de droga para prevenir los esfuerzos gubernamentales dirigidos a contener ese negocio ilícito y la segunda indica la situación en la cual los grupos terroristas, que bien pueden tener una base política o religiosa clara, usan el narcotráfico para financiar operaciones.

El de causa única puede estar ligado a otros tipos de terrorismo, pues busca imponer o prohibir determinadas conductas o normas en el ámbito legal, político y religioso. La diferencia radica en que sus objetivos son mucho más concretos -por ejemplo, no buscan derrocar a un gobierno democrático sino oponerse a una política pública específica⁹; además, suele ser llevado a cabo por “lobos solitarios” y células pequeñas e independientes (en mayor o menor medida) antes que por organizaciones. Finalmente, el ecoterrorismo describe los atentados violentos emprendidos por ambientalistas extremistas para sabotear la propiedad e infligir daños económicos a las industrias, laboratorios y otras entidades cuyas actividades dañan a los animales o al medio ambiente.

Si se pone el énfasis en las tácticas, en primer lugar aparece el terrorismo “clásico” que recurre a explosivos, armas convencionales y medios artesanales para cometer las acciones. En segundo lugar, el terrorismo nuclear refiere a la amenaza (pues hasta el momento no ha habido una agresión de este tipo) de dispersar materiales radioactivos o emprender ataques con armas atómicas. En tercer lugar, el bioterrorismo consiste en la liberación intencional de agentes biológicos patógenos o tóxicos (por ejemplo ántrax) para aterrorizar a las personas en nombre de una causa política, religiosa o de otro tipo.

En cuarto lugar, el ciberterrorismo recurre a sistemas de computación o telecomunicación (virus, controles remotos, etc.) para dañar o alterar la infraestructura tecnológica de las fuerzas armadas, las entidades estatales o las empresas de servicios públicos, buscando generar miedo y presión al demostrar la fragilidad y la vulnerabilidad de estos sistemas informáticos de los cuales depende el modo de vida y la seguridad de las sociedades

⁹ Algunos analistas hablan de “terrorismo subrevolucionario”: “Es aquel que no pretende cambios profundos ni de la sociedad, ni del Estado, ni del gobierno. Tiene objetivos políticos como rechazar políticas públicas o algunas decisiones del Estado, o paralizar instituciones que estorban a quienes lo ejecutan. También es perpetrado para castigar a determinados funcionarios o grupos que se oponen a los propósitos de los perpetradores” (Borrero, 2010: 59).

contemporáneas. Es interesante notar que el bioterrorismo y el ciberterrorismo pueden infundir miedo y provocar daño sin afectar el territorio donde se cometen los ataques y sin necesidad de ser letales.

En cuanto al escenario, el terrorismo puede clasificarse en doméstico, internacional o transnacional. El primero es emprendido por residentes de un país en contra de sus conciudadanos dentro de las fronteras nacionales. El segundo, también denominado terrorismo patrocinado, es aquel en el que ciertos Estados apoyan a determinados grupos terroristas para que lleven a cabo acciones encubiertas que no se atreven a encomendarle a su personal militar o diplomático por temor a sanciones internacionales. El tercero es emprendido por grupos que no cuentan con una filiación nacional específica y al defender causas universales (por ejemplo la imposición de la *sharia*) actúan en el territorio de cualquier Estado.

Vale la pena anotar que estos niveles conllevan clasificaciones de los ejecutores del terrorismo, distinguiendo Estados, organizaciones bajo influencia estatal, grupos internacionales sin ataduras estatales o agrupaciones nacionales. Por otro lado, hay que tener claro que debido al fenómeno de derrame (*spill over*), es posible que las acciones terroristas y bélicas correspondientes a un conflicto doméstico terminen desarrollándose en el territorio de otro país o generando tendencias violentas universalistas; igualmente, las operaciones terroristas patrocinadas o transnacionales pueden impulsar conflagraciones domésticas.

- La naturaleza del terrorismo: ¿política o apolítica?

Pese al esfuerzo por construir este tipo de clasificaciones científicas, en las conceptualizaciones sobre el terrorismo siempre influyen elementos subjetivos, de tipo moral e ideológico, que configuran dos grandes valoraciones sobre el tema: la primera, sin que eso indefectiblemente signifique justificar o apologizar la violencia, comprende que el terrorismo puede ser una estrategia para modificar o conservar arreglos de poder en diferentes niveles (internacional, nacional, regional o local), mientras que la segunda lo descalifica completamente como método de lucha. En el primer caso el terrorismo es estimado como un medio de acción que se utiliza para suscitar o evitar reformas a la estructura del Estado,¹⁰ la autonomía política y territorial de una comunidad determinada, defender los derechos de sectores particulares (por ejemplo minorías o mayorías religiosas o étnicas), entre otros objetivos de raigambre política.

En ese sentido, el terrorismo puede ser “utilizado por un actor político que, por debilidad o por cálculo, se mantiene dentro de un espacio político determinado, o busca penetrar en él, a través del terror. Aquí, el actor puede valerse de cierta legitimidad, la de una

¹⁰ En ese sentido, “el terrorismo es una estrategia de poder que tiene como referente al Estado, al conjunto de la sociedad o a un segmento significativo de ella, con la finalidad inmediata de producir un terror de tal intensidad y cobertura social que, como objetivo inmediato, lleve a la población a pensar y/o a sentir que todo está mal dentro de ella o que, por lo menos, en ella hay ‘componentes’ que merecen ser cambiados o, por el contrario, reforzados, o que algún asunto puntual debe ser modificado o reforzado” (Vélez, 1999: 88).

base social, una nación, o una comunidad en cuyo nombre usa las armas. Su acción es política en la medida en que se basa precisamente en unas demandas, unas aspiraciones, o una conciencia nacional o social que tenga algo de real. En este caso, el terrorismo es utilizado de manera coyuntural, y el actor puede dejarlo en el momento en que la situación cambie de manera sensible” (Wieviorka, 1992).

Por el contrario, la segunda visión considera que cualquier acto terrorista es esencialmente criminal e inmoral porque atenta contra los códigos legales imperantes en la mayoría de Estados y contra los valores liberales, humanistas y religiosos de la civilización. De acuerdo a estos enfoques, es errado creer que el terrorismo puede tener algún carácter político, pues el supuesto altruismo de los actos violentos está basado en una contradictoria colección de creencias autojustificadoras, mitos y propaganda (Wilkinson, 1985: 123-126). En última instancia, la simpatía por el terrorismo se explica por las confusiones intelectuales, morales y psicológicas que padecen los individuos y los actores colectivos y no por convicciones filosóficas, políticas o morales coherentes que justifiquen la violencia (Louch, 1985).

En términos prácticos, defender que el terrorismo es intrínsecamente apolítico e inmoral significa que es una estrategia que se utiliza para satisfacer intereses egoístas en ámbitos criminales, de tal forma que no sería más que un recurso de las mafias y otros delincuentes para amedrentar a sus rivales. El problema es que esta distinción presupone una especificidad y autonomía de los campos políticos y económicos difíciles de mantener en la práctica: es innegable que las acciones terroristas cometidas por las mafias tienen efectos políticos, pues aun cuando no estén dirigidas contra el Estado, modifican su comportamiento; igualmente, debe tenerse en cuenta que incluso las acciones orientadas contra grupos pequeños y particulares tienen efectos públicos, pues producen terror en conjuntos sociales más amplios que el de las víctimas elegidas (Borrero, 2010: 57-58).

Partiendo de esa dificultad de definir y respaldar una especificidad esencial del campo de lo que es político y lo que no en términos de violencia terrorista, otros enfoques proponen una hipótesis de despolitización del terrorismo. Según esta, si bien es difícil que exista un terrorismo completamente apolítico por naturaleza, progresivamente el mismo se utiliza para satisfacer objetivos cada vez más alejados de la política y la ideología, provocando simultáneamente una desconexión con los actores sociales y los ideales que en teoría se defienden a través de la violencia. En este caso, el terrorismo deja de ser un método para convertirse en una lógica de acción (Wieviorka, 1992):

Por otra parte, si el terrorismo nos fascina tanto como nos asusta, es también porque a menudo aparece como una lógica de acción, lo que quiere decir que él define al actor, fundamentalmente, y le da los móviles de la lucha. Por lo tanto, la violencia es extrema, sin límites, y el orden de los fines y de los medios se invierte. Lo importante es el terror, que se convierte en el objetivo de los terroristas, desarrollándose un engranaje cuya salida conduce inevitablemente a un enfrentamiento mortal contra el Estado, a la detención, la muerte o el exilio. El actor parece prisionero de un delirio sin fin. Ya no tiene un adversario, sino un enemigo. Más exactamente, una especie de separación se produce en él: el enemigo se convierte en objeto y por tanto en obstáculo que debe ser eliminado, mientras que el propio terrorista se autodefine, de manera muy subjetiva, como la más alta expresión de la Historia, del Proletariado, de la Nación o de la Comunidad.

Este tránsito se explica por la “hipótesis de la inversión”, bajo la cual se trastocan y se manipulan abiertamente las matrices ideológico-políticas que inspiraron el terrorismo (por ejemplo el marxismo-leninismo), sacándolas de su contexto original para justificar una violencia desmedida que en el presente ya no puede conseguir los objetivos originales. A su turno, la exacerbación de la violencia provoca una desconexión con las reivindicaciones sociales, de tal forma que las referencias a categorías como “comunidad”, “clase” o “nación” se tornan irreales (Wieviorka, 1992).¹¹

Según Wieviorka, la distinción entre terrorismo como método y como lógica es analíticamente útil porque permite dar cuenta de la irremisible transición entre una violencia que puede inscribirse en el ámbito de la política y otra que definitivamente no. Sin embargo, como él mismo reconoce, el inconveniente es que la inversión es el resultado de procesos largos y caóticos, haciendo difícil establecer el momento de la transición; además, en la práctica la frontera que separa ambos tipos de terrorismo no siempre se delimita claramente y a menudo el actor se sitúa en una zona intermedia entre la violencia instrumental y la lógica de puro terrorismo.

Además, debe evaluarse más cautelosamente la conjetura de acuerdo a la cual el hecho de que los grupos armados recurran crecientemente a modalidades de violencia más crueles, tácticas y armamentos irregulares y más destructivos y a posturas políticas e ideológicas intransigentes estaría signando una “descomposición” de la violencia, pues históricamente se ha demostrado que cualquier tipo de conflicto armado es susceptible de escalar. En esa dirección, la tesis de la “emergencia absoluta” de Michael Walzer (1977) afirma que hay situaciones en las cuales la amenaza que se cierne sobre un actor político es tan grande, y las opciones de enfrentarla tan limitadas mediante medios convencionales, que se hacen necesarias medidas que están expresamente prohibidas por los derechos positivo y natural (Borrero, 2010: 59).

- Terrorismo, subversión y criminalidad: diferencias y conexidad

De la mano de la discusión sobre la índole política del terrorismo, el esclarecimiento de las diferencias entre este y otros tipos de violencia ha sido una preocupación reiterada en los análisis sociológicos y politológicos. En efecto, la independencia y la especificidad del terrorismo pueden ser cuestionadas en la medida que se trata de una forma de violencia

¹¹ “Por otra parte, no hay lógica de acción terrorista sin referencia a un aspecto social, nacional o comunitario. Como cualquier otro actor político, el terrorista afirma expresar las demandas sociales, manifestar una reivindicación nacional, o expresar sentimientos comunitarios. Pero ¿qué constatamos, concretamente? ¿Qué cuanto más extrema y ciega es la violencia y mayor la confusión de los fines y de los medios, más artificiales son el discurso o la ideología que la sustentan? Aquí el actor funciona de manera mítica, onírica, y la violencia está desconectada de la experiencia vivida de aquellos en nombre de quienes es utilizada [...] Los procesos de ‘inversión’, que conducen a un actor terrorista a hablar de una figura de referencia con la que en realidad ha perdido el contacto, se manifiestan de diversas formas. La más sencilla de describir es aquella en la que un movimiento social de referencia, el movimiento obrero por ejemplo, inicia su decadencia histórica, se debilita, se institucionaliza y, sobre todo, se aparta de su proyecto más elevado. Aquí el terrorismo es el mantenimiento artificial, voluntarista, de una llamada a ese elevado proyecto, dentro de una coyuntura que se aparta de él [...]” (Wieviorka, 1992).

esencialmente instrumental, es decir, que se emplea como un medio para conseguir objetivos -políticos o no- que no se agotan en la ejecución misma del acto por parte de cualquier organización o individuo que cuente con los recursos y la oportunidad para ello (mafias, guerrillas, grupos separatistas, fundamentalistas, “lobos solitarios”, etcétera).

Al respecto, la primera alternativa es distinguir diferentes clases de violencia (criminal, política, social, entre otras) y plantear que la coexistencia entre ellas no necesariamente borra sus fronteras, pues cada una conserva motivaciones, características y objetivos propios que traen impactos diferenciados sobre el Estado, las víctimas inmediatas y el conjunto de la sociedad. Manteniendo esta premisa, la segunda opción es plantear que una de las modalidades de violencia cuenta con una especie de hegemonía que se mantiene aun cuando el actor recurra a otras de forma permanente o circunstancial. Esto significa, por ejemplo, que una guerrilla puede recurrir al terrorismo en un momento determinado sin que eso exprese un abandono de las modalidades “clásicas” de violencia subversiva y sus objetivos políticos. En oposición a la anterior, la tercera opción es defender que el tránsito entre modalidades de violencia automáticamente determina un cambio en la esencia de los actores, de tal forma que una guerrilla que se involucre en formas de violencia asociadas a los tráficos ilícitos pasa a ser un grupo de delincuencia organizada.

En el contexto colombiano, estas relaciones entre violencia terrorista, insurgente y criminal son neurálgicas y las discusiones al respecto han sido bastante animosas, revelando una amplia gama de posiciones. Por ejemplo, Peter Waldmann (2007: 70) argumenta que aunque el terrorismo y la lucha guerrillera son formas de combate irregulares y frecuentemente se combinan al entrar en acción, pues los atentados terroristas pueden aparecer en algún momento dentro de una campaña guerrillera (preludio, flanco, final), presentan dos grandes diferencias: primero, la lucha guerrillera es una estrategia militar cuya finalidad es molestar, cercar y finalmente destruir al enemigo, mientras que el terrorismo es una estrategia de comunicación en la cual la violencia es utilizada para lograr un amplio impacto psicológico y no simplemente por su efecto destructor; segundo, la subversión distingue y respeta -por lo menos como principio- una línea divisoria entre combatientes y población civil, mientras que los terroristas no tienen inconveniente en atacar arbitrariamente a los civiles.

En una tónica similar, algunas perspectivas comprenden al terrorismo como una de las estrategias desplegadas por los grupos subversivos para alcanzar sus fines políticos en el marco de un conflicto armado. Esto propone una diferenciación entre terrorismo y actos terroristas, de acuerdo a la cual el primero se caracteriza por la utilización sistemática de la violencia para amedrentar a la sociedad o al Estado y los segundos harían referencia a una utilización circunstancial del terror para cumplir metas concretas comprendidas en el objetivo político global del grupo o para equilibrar las fuerzas en un momento específico. El problema es reconocer el momento en que se cruza el umbral entre ambos, pues en todo conflicto, sea de baja, mediana o alta intensidad, se utilizan los dos tipos de acciones de terror (Pizarro, 2003: 35).

Otras posiciones, en algunas ocasiones adhiriendo a las hipótesis de inversión y descomposición del terrorismo y en otras negando de entrada la calidad política de las guerrillas, aseguran que el recurso al terrorismo es totalmente apolítico y tiene intenciones puramente criminales. Estas consideraciones niegan el conflicto y coligen

que los actores que optaron por el terrorismo, y en general por la vía armada, carecen de legitimidad social e ideológica, motivo por el cual la violencia que ejercen es esencialmente irracional, desesperada, indiscriminada e incluso patológica¹² y debe ser enfrentada drásticamente por el Estado a través de duras leyes de excepción y acciones bélicas –policivas y militares- que buscan primordialmente el exterminio de los terroristas.

Finalmente, otros enfoques, bastante minoritarios fuera de los círculos más radicales adscritos a la subversión, justifican el terrorismo como estrategia aplicable en el conflicto y sostienen que los daños que pueda causar no son otra cosa que efectos colaterales derivados de la búsqueda de una meta política y moral superior. Desde luego, dentro de cada una de estas lecturas sobre el vínculo entre subversión y terrorismo pueden encontrarse muchos matices; además, hay que tener en cuenta que la preminencia de alguna de ellas ha variado en el tiempo atendiendo a diferentes factores, como la coyuntura política nacional y la influencia internacional.

En cuanto al enlace entre el terrorismo y el crimen organizado, el debate se ha expresado en dos niveles. En el primero, que refiere a la utilización de la violencia por parte de mafias, carteles de la droga, bandas y otros actores delincuenciales, existe un amplio consenso en considerar que el terrorismo es una estrategia para amedrentar a los rivales, al Estado y la sociedad y asegurar con ello el lucro de sus actividades, su posición de poder y la impunidad. La discusión se complica en el segundo nivel cuando se intenta evaluar las consecuencias del involucramiento de las guerrillas u otros grupos que dicen tener objetivos políticos en el narcotráfico y otras actividades ilícitas.

Un primer punto de vista plantea que los negocios ilícitos (extorsión, tráfico de drogas y armas, lavado de activos, etcétera) y las modalidades de violencia asociadas pueden ser funcionales a los objetivos políticos de las agrupaciones subversivas en la medida que se cometen principalmente para financiar las actividades (terroristas o no) que, desde su perspectiva, la llevarán a satisfacer sus metas políticas. La segunda valoración al respecto sostiene que la participación de las guerrillas en el narcotráfico, con el consecuente desenvolvimiento de acciones violentas criminales dedicadas exclusivamente a proteger y expandir el negocio (destierros, cooptación o sumisión de autoridades y comunidades campesinas, eliminación o absorción de competidores, etcétera) les sustrae cualquier estatus político y las convierte en grandes criminales organizados.

En el segundo caso, nuevamente “habría que tener presentes las diferentes lógicas de acción que son la base de las tácticas mezcladas, ya que los distintos grupos han surgido

¹² “En lo que respecta al terrorismo protagonizado por la guerrilla, el fenómeno surge ante la pérdida de la capacidad política y como consecuencia del aislamiento por falta de apoyo civil; o cuando sus miembros adquieren niveles de fanatismo irracional o no poseen claridad en sus propios conceptos y tácticas insurreccionales; o cuando entre sus cabecillas predomina una mentalidad viciada de anormalidad síquica. Este terrorismo se practica contra la población civil en forma indiscriminada, cuando el rechazo al accionar violento que ella ejerce impide ampliar sus espacios; o selectivo cuando se dirige en contra de las autoridades, personalidades o puntos estratégicos para la Seguridad Nacional” (Murillo, 1990: 6).

con regularidad bajo un determinado signo y presentan una sustancia genética básica que se mantiene a pesar de algunas superposiciones” (Waldmann, 2007: 72). Con esta reflexión obviamente no se trata de disculpar aquellas conductas claramente delictivas, sino de comprender que pueden constituir delitos conexos que no son un fin en sí mismo sino un medio coadyuvante para un objetivo político. Pese a que el delincuente y el terrorista cometen actos similares, persiguen finalidades diferentes: el primero tiene objetivos egoístas y busca ventajas personales, mientras que el segundo pretende subvertir un orden político y busca efectos colectivos.

Esta disímil motivación se expresa en la manera como es cometido el delito: el delincuente rompe la ley clandestinamente, confirmando con ello la vigencia del ordenamiento legal reinante; por el contrario, el terrorista busca con su atentado el escándalo público y lo considera un ataque directo al sistema legal y político existente. Por ese motivo, a diferencia de los delitos cometidos por la criminalidad organizada, los consumados por los grupos subversivos y las organizaciones terroristas entran en la categoría de delito político (Waldmann, 2007: 70-71).

Aunque el nexo entre insurgencia, delincuencia y terrorismo es innegable, algunos análisis han propuesto tipologías para evitar la confusión y equiparación entre las categorías, distinguiendo grupos de delincuencia organizada que no tienen relación con el terrorismo; grupos de delincuencia organizada que realizan actividades terroristas con el fin de satisfacer algún interés; grupos terroristas que realizan actividades criminales para financiar sus fines políticos; grupos terroristas que realizan intercambios de bienes con la delincuencia organizada; y organizaciones terroristas no financiadas por delitos (Buscaglia, et al, 2002: 5-6). Pese a esos esfuerzos, el involucramiento de las guerrillas en el narcotráfico y otras modalidades delictivas, así como la frecuente ejecución de atentados terroristas por parte de los grupos insurgentes y las organizaciones criminales, han tenido como corolario la fusión entre insurgencia, terrorismo y criminalidad y la expansión del catálogo del terrorismo¹³ (Andrade, 2011: 85-89). En términos prácticos, esta equiparación implica que los tres problemas son tratados de la misma manera, derivando en una problemática confusión de las amenazas y el consecuente fracaso para afrontarlas.

1.2.2 Teorías micro

Preliminarmente, es importante anotar que la micro teorización sobre el terrorismo parte principalmente de los esquemas diseñados por la sicología para explicar la violencia en general; en principio, los modelos teóricos y empíricos fueron expandidos y ajustados a

¹³ “En el marco de la lucha global contra el terrorismo, este es completamente descalificado como método para obtener objetivos políticos. Esta descalificación opera por igual para el acto cometido y para el perpetrador y tiene como consecuencia nefasta la satanización de todo aquel al que se le aplica el calificativo de ‘terrorista’, la cual lleva implícita una exacerbación de la violencia contra este y la aplicación del derecho penal de enemigo. El problema es que esta condición no opera solamente para los supuestos grupos terroristas, sino que termina por cobijar a personas y organizaciones que no sólo no optan por la violencia sino que disienten en el marco de la legalidad” (Andrade, 2011: 87-88).

las características del terrorismo (motivaciones, lógicas, contextos y actores) y posteriormente surgieron enfoques analíticos particulares. En ese orden de ideas, las microteorías sobre la violencia y el terrorismo más relevantes son las siguientes (García-Belaunde, 2008: 3-9; Marulanda, 2006: 56-60; Borum, 2004: 9-17; Ross, 1996: 134-138; Ferracuti, 1982: 138-140):

- **Biológicas.** Sin constituirse en teorías formales, examinan factores biológicos, fisiológicos y químicos –como los niveles hormonales (por ejemplo la testosterona), la actuación de los neurotransmisores (como la serotonina) y las disfunciones orgánicas- para explicar las causas del comportamiento violento. Una segunda corriente de investigación ha analizado los factores mentales y corporales que producen el miedo, concluyendo que este es una respuesta fisiológica a la exposición directa o indirecta -a través de los medios de comunicación- a un suceso violento. De acuerdo a estas perspectivas, la efectividad de la violencia terrorista radica en el hecho de que despierta el instinto de supervivencia, pues el miedo es un mecanismo biológico que permite detectar peligros, riesgos y amenazas y prepara los diferentes sistemas corporales para enfrentarlos o evitarlos.
- **Sicoanalíticas.** Plantean que las personas violentas son incapaces de sublimar el instinto de destrucción, de tal forma que al atacar liberan directamente el *thanatos* y no utilizan su contraparte, el *eros*, para amar a los demás.¹⁴ Esto se traduce en dos explicaciones principales sobre el terrorismo: primero, que sus motivaciones son inconscientes y surgen de la hostilidad contra las generaciones anteriores; y segundo, que es la secuela (a veces inconsciente) del abuso y el maltrato en la infancia.

Otras corrientes ponen el acento en el narcisismo, argumentando que el comportamiento terrorista está enraizado en una patología de la personalidad que produce una sobrevaloración de sí mismo y una devaluación de los demás. La autopercepción de excelstitud fundamenta la lógica personal del terrorismo político, mientras que las agrupaciones terroristas se explicarían por la atracción que generan los líderes carismáticos sobre personas vulnerables, por el sentido compartido de grandeza y por la sensación común de rabia que impulsa a responder agresivamente a las injusticias percibidas. En otros casos, la ira narcisista es la derivación de un ego

¹⁴ “Según Freud, fundador del psicoanálisis, existen dos instintos básicos que provocan toda acción humana: *eros* y *thanatos*. El *eros* es la fuerza sexual que nos impulsa a la reproducción y a la vida; nos incita a cooperar, construir cualquier proyecto y además mantiene unidas a las personas. La fuerza opositora es el *thanatos*, instinto de muerte y destrucción, motor de toda agresión hacia los demás y hacia sí mismo, promotor de las guerras y de todos los actos de violencia. La teoría psicoanalítica plantea que estos instintos son ineludibles, controlan nuestra conducta sin que seamos conscientes de ello. No obstante, es posible sublimar los instintos, canalizar la agresividad para construir en vez de destruir. Por ejemplo, hay por lo menos dos maneras de resolver un conflicto, la diplomática y la violenta. La primera consiste en sublimar el instinto de muerte para llegar a una solución mediante la discusión de intereses, la segunda es darle rienda suelta a nuestro *thanatos* sin intermediarios y ser violento” (García-Belaunde, 2008: 2-3).

parental idealizado que, generalmente durante la infancia, produce sensaciones de vulnerabilidad, derrotismo, rencor y un consecuente deseo de destruir la fuente del daño.

- Impulsivas/frustración-agresión. En su formulación original plantean que la frustración de los sujetos, es decir su imposibilidad de lograr objetivos específicos, inexorablemente produce violencia. Sin embargo, muchos estudios han demostrado que la frustración no siempre lleva a la agresión, pues a veces los problemas se resuelven sin violencia porque esta no es deseable ni posible o porque la configuración de otro tipo de relaciones, como la dependencia, la evita. Por otro lado, es evidente que en muchos casos las conductas violentas no han sido antecedidas por la frustración. En un intento por subsanar esas objeciones, teorías intermedias propusieron que la frustración aversiva puede estimular la violencia pero no provocarla ineluctablemente.
- Aprendizaje social/conductistas. En oposición a las anteriores teorías, que explican las actuaciones a partir de predisposiciones, como la frustración o el instinto, el conductismo afirma que los patrones de comportamiento son adquiridos mediante la observación y la experiencia (propia y de otras personas): si se obtienen los resultados esperados (recompensa) el comportamiento es reforzado y se repetirá en el futuro, mientras que si se obtienen repercusiones indeseables o adversas (castigo) tenderá a disminuir y eventualmente desaparecer. De lo anterior se deduce que la violencia es un comportamiento que se puede aprender o desaprender a través de la ponderación de premios/castigos o por modelamiento, pues estos factores enseñan cómo ejecutar una acción, a quién debe dirigirse, qué la justifica y cuándo es apropiada.
- Cognitivas. Sostienen que la clave para entender la violencia está principalmente en los pensamientos y no en las repercusiones de la conducta. Asumen que, a partir de la información sensorial que captan, los individuos arman un mapa mental acerca del entorno social externo, de tal forma que son esas percepciones e interpretaciones subjetivas, y no la realidad objetiva, las que determinan el comportamiento. Así las cosas, las conductas violentas pueden ser causadas por dos factores: una comprensión de la realidad filtrada por creencias, experiencias y memorias particulares (de tipo personal o colectivo) o un procesamiento deficiente de la información que provoca la incapacidad de generar soluciones no agresivas durante los conflictos y una permanente hipersensibilidad a situaciones hostiles.
- Aproximaciones empíricas. Se caracterizan por la aplicación de modelos estadísticos para explicar la violencia e identificar sus predictores. Sus principales hallazgos han estado relacionados con los factores de riesgo del comportamiento violento, los cuales han sido clasificados en dos grandes grupos: estáticos, que pueden ser históricos (por ejemplo las condiciones violentas iniciales) o de disposición natural (como el sexo) y difícilmente cambian con el tiempo; y dinámicos, que son elementos individuales, sociales o situacionales que cambian a menudo (por ejemplo los niveles de estrés) y pueden ser objeto de modificación a través de la intervención.¹⁵

¹⁵ Algunos de los factores de riesgo identificados son los siguientes: delincuencia juvenil, problemas familiares, personalidad antisocial, asistencia a hospitales, historia violenta, reajuste institucional, historia criminal adulta y soltería. Es importante anotar que estos son correlacionales

Después de esta primera generación de teorías, una segunda oleada de investigaciones buscó una explicación más comprehensiva del fenómeno. Se consideró que los factores biológicos y psicológicos aislados no pueden explicar la violencia en general y el terrorismo en particular, por lo que hay que atender también a los factores políticos, históricos, familiares y grupales que tienen injerencia en los individuos. Aunque puede parecer sencilla y obvia, esta consideración transformó muchas ideas que se tenían sobre el terrorismo y permitió comprender mejor algunos de sus ámbitos (Borum, 2004: 22-63). En primer lugar, mostró que motivaciones como la percepción de injusticia, la identidad y el sentido de pertenencia no son permanentes en el tiempo e influyen fuertemente –en ocasiones más que la ideología- sobre la decisión de vincularse a un grupo terrorista, permanecer en este o abandonarlo.

En segundo lugar, revaluó las hipótesis que explican el terrorismo a partir de las patologías y anomalías mentales. De forma casi unánime las investigaciones sobre la psicología del terrorismo concluyeron que esos factores no suelen ser decisivos en el comportamiento. Primero, los exámenes de terroristas encarcelados encontraron que la prevalencia de enfermedad es igual o menor que en la población general. Segundo, a pesar de que a menudo los terroristas cometen actos atroces, rara vez pueden ser considerados sicópatas clásicos, pues estos no suelen establecer conexiones con otras personas ni ser propensos a sacrificarse a sí mismos por una causa, mucho menos si esto incluye la muerte -como en el caso de los atentados suicidas-; por el contrario, los terroristas suelen tener alguna relación con principios o ideologías y nexos con otras personas que las comparten.

En tercer lugar, los estudios encontraron que no existe una “personalidad terrorista”, esto es, un perfil exacto (psicológico o de otro tipo) de las personas que se involucran en actividades y grupos terroristas. De hecho, los rasgos de personalidad no suelen ser por sí mismos buenos predictores de la conducta. Lo que sí tiende a ser común entre los terroristas son ciertas experiencias de vida: abuso infantil, traumas y percepciones de injusticia y humillación. Aunque ninguno de estos factores puede considerarse una causa del terrorismo, pueden ser vistos como marcadores de vulnerabilidad, posibles fuentes de motivación o mecanismos para la adquisición o el endurecimiento de una ideología militante.

En cuarto lugar, se apreció más claramente la injerencia de las ideologías en el terrorismo. Aunque estas pueden ser muy diversas, deben tener tres características estructurales comunes para regular y determinar la conducta de las personas: primero, deben proporcionar un conjunto de creencias que guíen y justifiquen una serie de mandatos de comportamiento; segundo, esas creencias deben ser inviolables, incuestionables e inobjetable; y tercero, los comportamientos deben ser teleológicos y vistos como útiles para una causa u objetivo significativo.

En quinto lugar, al análisis de las organizaciones terroristas reveló que estas, al igual que todas las colectividades sociales, enfrentan vulnerabilidades internas y externas que

y no causales, lo que significa que su presencia facilita la expresión de la violencia pero no necesariamente la ocasiona.

comprometen su existencia. Las primeras incluyen la desconfianza, el aburrimiento o la inactividad, la competencia por el poder y los desacuerdos y las segundas se asocian con la falta de apoyo y los conflictos entre grupos. Esto es importante porque contribuye a rebatir la idea de omnipotencia del terrorismo que justifica las respuestas despóticas por parte del Estado.

1.3 Perspectivas jurídicas

1.3.1 El terrorismo como fenómeno jurídico

Desde que el terrorismo apareció en el lenguaje político y jurídico, el derecho se ha enfrentado a profundos dilemas. En un primer nivel, debe brindar respuestas legislativas concretas contra un fenómeno violento que tiene consecuencias materiales (atentados, asesinatos, secuestros, etc.) pero no cuenta con una definición doctrinal y normativa universalmente aceptada. De ahí que las definiciones siempre son circunscritas y dependerán del lugar de enunciación (entidades internacionales, gobiernos, fuerzas armadas, etc.) y las coyunturas políticas nacionales y globales. En un segundo nivel, aquellas respuestas legislativas –que a su vez fundamentan medidas en otros ámbitos, como el militar o el económico- deben tratar de mantener un equilibrio entre la contundencia para enfrentar una amenaza de gran magnitud y la salvaguarda de los derechos fundamentales, el derecho humanitario y las reglas de juego del Estado democrático de derecho.

El primer dilema se evidenció en momentos históricos críticos. En principio, como respuesta a los atentados cometidos en Sarajevo (1914) y Marsella (1934) –que le costaron la vida al archiduque Francisco Fernando y al rey Alejandro I de Yugoslavia respectivamente- el Consejo de la Sociedad de Naciones convocó en 1937 una conferencia intergubernamental donde se adoptaron dos instrumentos: la Convención para la prevención y represión del terrorismo¹⁶ y la Convención para la creación de un Tribunal Penal Internacional (Alcaide, 2000: 27-28). Estos instrumentos no contaron con las ratificaciones necesarias para entrar en vigencia, pero establecieron por primera vez el principio del derecho internacional que establece la responsabilidad de los Estados de cooperar en la prevención y represión del terrorismo.¹⁷

¹⁶ Definía los actos terroristas como aquellos “hechos criminales dirigidos contra un Estado y cuyo fin y naturaleza es provocar el terror en personalidades determinadas, grupos de personas y en el público”, los cuales consistían en destruir intencionalmente o dañar los bienes públicos o de uso público, poner intencionalmente en peligro vidas humanas, fabricar o procurarse armas, municiones, explosivos o sustancias nocivas para conseguir los efectos anteriores o en la tentativa de las mismas acciones (Torres, 2007: 25-26).

¹⁷ El artículo 1.1 de la I Convención de 1937 estipulaba: “es un deber de todo Estado abstenerse de todo acto destinado a favorecer las actividades terroristas dirigidas contra otro Estado e impedir los actos por los cuales se manifiestan, obligándose [...] a prevenir y reprimir las actividades de este género y a prestarse mutuamente su concurso” (Alcaide, 2000: 28).

Después de la II Guerra Mundial los gobiernos y las organizaciones internacionales (en cabeza de las Naciones Unidas) seguían insistiendo en la idea de que no podían permanecer impávidos frente a un fenómeno capaz de subvertir el orden internacional y continuaron los esfuerzos para tipificar el terrorismo, individualizar la responsabilidad penal de los terroristas -independientemente de su condición de particulares u agentes de un Estado o de otra entidad no estatal- y precisar los derechos y obligaciones de los Estados frente al problema. Para tal fin, a lo largo de la segunda mitad del siglo XX se desarrollaron decenas de conferencias, convenciones y tratados, dentro de las cuales se destacan los Convenios de Ginebra (1949) y sus Protocolos adicionales (1977), así como las medidas de la ONU para prevenir y eliminar el terrorismo internacional (Resolución 3034 de 1972 y Declaración de 1994).

También se elaboraron múltiples tratados dirigidos a combatir actos y actividades consideradas terroristas, como la piratería aérea (Convenio de Tokio, 1963; Convenio de La Haya, 1970; Convenio de Montreal, 1971) y marítima (Convenio de Roma, 1988), el tráfico de explosivos, los delitos contra personas protegidas (Convención de Nueva York, 1973), la toma de rehenes (Convención de Nueva York, 1979) y los atentados con bombas, productos químicos, agentes biológicos o material radioactivo (Convenio de Nueva York, 1997; Convención de Viena, 1980). Por su parte, diversas organizaciones y foros regionales como la OEA, la Cumbre Iberoamericana de Naciones, el Consejo de Europa, la Unión Europea, la OSCE, la OUA, la Liga de Estados Árabes y la Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional adoptaron convenciones para evitar y sancionar el terrorismo (Alcaide, 2000: 31-46; Veloz, 2004: 36-39).

Empero, debido a las diversas concepciones y tipologías que expusieron los Estados sobre el fenómeno de la violencia política en general y el terrorismo en particular – muchas de las cuales eran radicalmente antagónicas entre sí-, construidas con base en factores particulares como las experiencias históricas, las ideologías, las prioridades políticas y la posición de poder en el sistema internacional, nunca fue posible alcanzar una definición de terrorismo o actos terroristas universalmente aceptada.¹⁸ Esta situación no cambió después de los atentados del 11 de septiembre de 2001 pese a los intentos de los Estados Unidos (Patriot Act), la Unión Europea (Posición Común 2001/931/PESC y Decisiones Marco 2002/475/JAI y 2008/919/JAI) y el Consejo de Seguridad de las

¹⁸ “Si en el periodo de entreguerras no se pudo crear un marco jurídico general para la prevención y represión del terrorismo internacional, tras la II Guerra Mundial las transformaciones de la sociedad internacional dificultarían aún más la tarea. En efecto, la sociedad internacional de nuestros días es universal y heterogénea, y sus fragmentaciones impregnan las distintas aproximaciones de los Estados a los valores sociales predominantes definidos como propósitos de las Naciones Unidas. Los condicionantes impuestos por dicha heterogeneidad afectan no sólo a la elaboración del DI [Derecho Internacional], sino, sobre todo, a su eficacia y, por tanto, a su legitimidad. Esta legitimidad importa tanto en la configuración del concepto normativo de terrorismo internacional –para lo cual es necesario desmitificar el terrorismo como lucha por la libertad- cuanto en las posibles respuestas de los Estados frente a actos y actividades terroristas. Cada Estado percibe el terrorismo internacional en función de su experiencia histórica, de los valores básicos asumidos y de las prioridades en las relaciones con otros Estados, hasta el punto de que hablar de comunidad internacional puede parecer retórico” (Alcaide, 2000: 29).

Naciones Unidas (Resoluciones 1368, 1373, 1377 de 2001 y 1566 de 2004) por brindar definiciones que guiaran la “guerra contra el terrorismo”; por el contrario, los disensos se profundizaron debido a que tal campaña se percibió como una retaliación de Occidente contra el mundo musulmán.

Esta indefinición plantea serios inconvenientes, pues para ser legal (válido), eficaz, legítimo y coherente, todo marco jurídico debe basarse necesariamente en un concepto normativo básico que permita tipificar conductas y, con base en ello, identificar y procesar a los responsables de un delito. No obstante, incluso si la comunidad internacional hubiese sido capaz de construir un marco de esas características no podría hacerlo operativo, pues no posee las entidades ejecutivas, judiciales ni policiales necesarias. Así pues, la responsabilidad de acotar una definición sobre el terrorismo y a partir de ella formular y ejecutar respuestas concretas –jurídicas, políticas, económicas y militares– contra el mismo recae en los Estados.

El problema es que al interior de los Estados se reproducen los factores políticos subjetivos que permean los debates jurídicos sobre el terrorismo, como las ideologías, los juegos de poder, las agendas electorales y las condiciones de conflicto particulares. Aunque aquí el dilema del concepto normativo podría parecer irrelevante en la medida que las legislaciones nacionales son unitarias y vinculantes –a diferencia de los múltiples marcos internacionales coexistentes, la mayoría de los cuales son de referencia o no cuentan con posibilidades reales de ser impuestos a los Estados– lo cierto es que no lo es. Toda tipificación legal establece cuáles conductas y sujetos son considerados criminales, y si tales elementos no están definidos rigurosamente se abre la puerta para la confusión o la indeterminación de delitos; por otro lado, si la tipificación obedeció a intereses particulares no solo se terminan atropellando los derechos de ciertos sectores sociales y mancillando actividades legítimas (por ejemplo la protesta social), sino que se desvían los recursos del Estado, se alteran sus prioridades y se pone en entredicho su legitimidad.

En cuanto al dilema entre la eficacia de las respuestas antiterroristas y el respeto a los derechos, lastimosamente la experiencia ha demostrado que la balanza suele desequilibrarse en favor de la fuerza y el autoritarismo. Partiendo de la idea según la cual la excepcionalidad del terrorismo requiere de unas contestaciones igualmente excepcionales por parte del Estado, en muchos países se han adoptado legislaciones especiales o de emergencia que aumentan las potestades del gobierno para incrementar la eficacia de la lucha contra el terrorismo en varios campos (judicial, militar-policivo, financiero, comunicativo, etcétera). El inconveniente es que estas normas exhiben una serie de particularidades que chocan con los principios democráticos y legales que, en principio, afirman defender.

Allende los atropellos estimulados por la expansión de los mecanismos de represión de las fuerzas de seguridad y los organismos de control del Estado, la legislación excepcional rompe con los principios y normas que rigen la actuación estatal en todas las ramas del ordenamiento jurídico: el derecho constitucional, en cuanto el Estado recurre al régimen de excepción y limita algunas de las libertades básicas; el derecho penal, en la medida que se alteran categorías suficientemente asentadas, se crean figuras, se agravan penas, entre otras; el derecho procesal, dado que se alteran las normas de actuación y se modifican las competencias; y el derecho penitenciario, en cuanto se disponen regímenes especiales para los implicados en el terrorismo (Salamanca, 1990: 15).

Pese a que la legislación antiterrorista quiebra los principios básicos del propio ordenamiento democrático, prospera por dos motivos principalmente: porque respeta la legitimidad formal -no hay ruptura con las instituciones ni con los procedimientos legales- y porque se aprovecha del impacto emocional que provoca en la opinión pública la actividad terrorista para ampliar, paradójicamente en nombre de la salvaguarda de la democracia,¹⁹ las facultades del poder ejecutivo y alterar el ordenamiento jurídico nacional (Salamanca, 1990: 15).

- Terrorismo y derecho humanitario²⁰

Frente al tema específico del terrorismo, tanto el DIH como el DIDH plantean desarrollos y debates pertinentes para un contexto como el colombiano. De entrada, el primero es la posibilidad de aplicar las disposiciones del DIH, pues estas solamente entran a regir en un contexto de conflicto armado, bien sea internacional o interno. Según el II Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra, existe un conflicto armado no internacional cuando se presentan enfrentamientos entre el Estado y fuerzas armadas irregulares o entre

¹⁹ “En periodos de inestabilidad política o ingobernabilidad provocados por el terrorismo u otras amenazas similares a la seguridad interior, resulta mucho más perentorio defender la democracia, con sus correspondientes estructuras, instituciones constitutivas y actores legitimados, que mantener como absolutamente inalterables lo que son ordenamientos constitucionales específicos e históricamente contingentes, cuyo articulado bien puede no haber anticipado determinados graves desafíos al régimen de libertades en su conjunto” (Reinares, 2002: 192-193).

²⁰ La categoría de derecho humanitario comprende dos vertientes normativas: el Derecho Internacional Humanitario (DIH) y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH). Aunque ambas comparten el objetivo de proteger los derechos fundamentales (como la vida, la integridad personal y la libertad, entre otros) y la dignidad del ser humano, se diferencian en materias significativas (Robledo y Serrano, 1999: 14-19; CICR, 2004): 1. Sujetos destinatarios: mientras que en el DIDH son exclusivamente los Estados, en el DIH son los Estados, las partes en conflicto (internacional o no internacional), las fuerzas armadas y los grupos armados organizados. 2. Sujetos protegidos: en el DIDH es la persona humana en general, mientras que en el derecho de Ginebra son los no combatientes, es decir, las personas que tuvieron que abandonar las hostilidades (porque fueron capturados o heridos) y los civiles que, por definición, no participan en la guerra. 3. Sujetos responsables: tradicionalmente se considera que el único responsable por la violación de los derechos humanos es el Estado, pues es quien tiene la responsabilidad de velar por la seguridad y el bienestar de los ciudadanos; además firma los tratados y acuerdos internacionales respectivos, asumiendo la responsabilidad ante la comunidad internacional. En el caso del DIH, son considerados individualmente responsables todos aquellos actores que participan en la conflagración. 4. Ámbito de aplicación: el DIDH es aplicable en todo momento y lugar, pero los Estados tienen derecho a suspender temporalmente algunas de sus disposiciones durante un conflicto armado. Por el contrario, el DIH solamente es aplicable en un contexto de conflicto armado internacional (Protocolo I) o no internacional (Protocolo II, artículo 3º Común).

grupos privados que combaten dentro del territorio de un mismo Estado y tales agrupaciones cuentan con mando responsable y ejercen un control territorial suficiente para realizar operaciones militares organizadas y aplicar el DIH²¹ (Prieto, 1999: 113; Uprimny, 2011b).

Sin embargo, la existencia de un enfrentamiento de estas características no siempre es fácil de aceptar, ya sea porque la vigencia misma del gobierno está puesta en duda o porque objetivamente la intermitencia o la intensidad de las acciones bélicas y las características de los grupos armados involucrados impiden una calificación definitiva (Prieto, 1999: 114). En otros casos, como sucedió en Colombia durante el gobierno de Álvaro Uribe, la negación del conflicto armado obedeció a cálculos electorales y a la errónea creencia de que eso significaba reconocer el estatus de beligerancia²² de los grupos armados al margen de la ley.²³

²¹ El II Protocolo indica textualmente: “1º. El presente Protocolo, que desarrolla y completa el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, sin modificar sus actuales condiciones de aplicación, se aplicará a todos los conflictos armados que no estén cubiertos por el artículo 1º del Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I) y que se desarrollen en el territorio de una Alta Parte contratante entre sus fuerzas armadas y 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 Protocolo. 2º. El presente Protocolo no se aplicará a las situaciones de tensiones internas y de disturbios interiores, tales como los motines, los actos esporádicos y aislados de violencia y otros actos análogos, que no son conflictos armados”

²² Las consecuencias que se derivan del reconocimiento de beligerancia a un grupo alzado en armas son en esencia tres: “Primera, a los miembros del grupo armado alzado en armas se les debe tratar de acuerdo a las normas de la guerra entre Estados, de tal manera que deben reconocérsele los derechos que ostentan los prisioneros de guerra y no podrán ser tenidos en cuenta como delincuentes con base en las normas penales del Estado en cuestión. Segunda, denominada como neutralidad, supone que en las relaciones entre las partes que combaten no deben interferir de ninguna manera terceros Estados [...] Y, tercera, el Estado que ha reconocido la beligerancia a un grupo armado al interior de sus fronteras, a partir de dicho reconocimiento, queda exonerado de cualquier clase de responsabilidad por los actos ilícitos que se cometan en el territorio dominado por los alzados en armas. Las llamadas a responder serán las autoridades del grupo al cual se le ha reconocido beligerancia” (Valcárcel, 2008: 371-372).

²³ “Es claro que en Colombia existe empíricamente un conflicto armado. Pero además, contrario a lo dicho por el uribismo, aceptar ese hecho no impide criticar las terribles acciones de las guerrillas o de los ‘paras’, ni implica jurídicamente otorgarles estatus de beligerancia [...] No hay entonces nada contradictorio en aceptar que en Colombia existe un conflicto armado y afirmar al mismo tiempo que ni las guerrillas ni los ‘paras’ son beligerantes y que sus acciones son atroces e ilegítimas” (Uprimny, 2011b).

Aunque ninguna de las normas que componen al DIH²⁴ aporta una definición formal sobre el terrorismo, su articulado distingue la violencia que se considera lícita en un conflicto (interno o internacional) de los actos de terrorismo, para lo cual recurre a dos preceptos interrelacionados: el principio de distinción y la regulación de los métodos y los medios de combate (Prieto, 1999: 120; Gasser, 2002; Guerrero y Mancipe, s/f: 15-19). En pocas palabras, el primero indica que las personas que participan en los conflictos armados deben distinguir, en toda circunstancia, entre civiles y combatientes y entre objetivos civiles y militares. La población civil y sus bienes están protegidos y no son blancos legítimos de ataques.

Por su parte, el segundo principio estipula que si bien las fuerzas armadas de cada parte en un conflicto armado pueden emplear la fuerza y cometer actos de violencia, el derecho de aquellas a elegir los medios y los métodos para hacer la guerra no es ilimitado: el DIH prohíbe la perfidia, la toma de rehenes, los tratos crueles o degradantes, el pillaje, la esclavitud y los ataques indiscriminados o que causen males superfluos -es decir aquellos ejecutados con armas que ocasionen pérdidas innecesarias o sufrimientos excesivos- y obliga a respetar la vida de quienes no participan en las hostilidades, incluidos los combatientes que dejan de serlo porque se rinden, son capturados o quedan fuera de combate (por ejemplo por enfermedad o heridas).

Estas consideraciones abren una discusión entre dos posibles interpretaciones del terrorismo desde la óptica del DIH. La primera, de tipo amplio, permite inferir que el terrorismo se configura cuando algún integrante de un grupo armado viola alguno de esos dos principios fundamentales, bien sea ocasionalmente o de forma sistemática. Por el contrario, un razonamiento más restringido se apega exclusivamente a la caracterización de “medidas y actos” de terrorismo consignada en el derecho de Ginebra, que son aquellos que buscan deliberadamente aterrorizar a la población civil, como los castigos colectivos, los bombardeos, los tiroteos en áreas urbanas y otros actos dirigidos a intimidar a los civiles y no a lograr una ventaja militar lícita. Según esta interpretación “en situaciones de conflicto armado, el hecho de describir a los actos de violencia deliberados contra civiles o contra bienes de carácter civil como ‘terroristas’ no tiene significación jurídica alguna, pues esos actos ya constituyen crímenes de guerra” (CICR, 2011).

Por el lado del DIDH,²⁵ las preocupaciones han estado dirigidas, en primer lugar, a develar el impacto del terrorismo en los derechos humanos. Al respecto, las Naciones

²⁴ Aunque los tratados más conocidos son los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y sus dos Protocolos adicionales de 1977, existen otros que también están destinados a reducir el sufrimiento humano en tiempo de guerra, como la Convención de Ottawa de 1997 sobre las minas antipersonal (CICR, 2011).

²⁵ “Las normas internacionales de derechos humanos están reflejadas en algunos tratados internacionales básicos de derechos humanos y en el derecho internacional consuetudinario. Esos tratados incluyen en particular el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos con sus dos Protocolos Facultativos. Otros tratados universales básicos de derechos humanos son: la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y su Protocolo

Unidas han proclamado que “cualquiera que sea la fuente o la causa del terrorismo, este siempre será un acto violento ilegal que constituye la negación de prácticamente todos los derechos humanos” (Sánchez, 2004: 9). Concretamente, el terrorismo provoca los siguientes efectos (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2008: 7-9):

Amenaza la dignidad y la seguridad de los seres humanos en todas partes, pone en peligro o cobra vidas inocentes, crea un entorno que destruye el derecho de la población a vivir sin temor, pone en peligro las libertades fundamentales y tiene por objeto destruir los derechos humanos. Tiene efecto negativo sobre el establecimiento del imperio de la ley, socava la sociedad civil pluralista, procura la destrucción de las bases democráticas de la sociedad y desestabiliza gobiernos legítimamente constituidos. Tiene vínculos con la delincuencia organizada transnacional, el tráfico de drogas, el blanqueo de dinero y el tráfico de armas, así como con el transporte ilegal de material nuclear, químico o biológico, y también está relacionado con la posterior comisión de delitos graves como asesinatos, extorsiones, secuestros, agresiones, tomas de rehenes y robos.

Tiene consecuencias adversas para el desarrollo económico y social de los Estados, pone en peligro las relaciones de amistad entre los Estados, y tiene efectos perniciosos sobre las relaciones de cooperación entre los Estados, incluida la cooperación para el desarrollo. Amenaza la integridad territorial y la seguridad de los Estados, constituye una violación grave de los propósitos y principios de las Naciones Unidas, es una amenaza a la paz y la seguridad internacionales, y su represión es un elemento esencial para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

De acuerdo a las normas internacionales y regionales de derechos humanos, los Estados tienen a la vez el derecho y la responsabilidad de proteger de los ataques terroristas a las personas que se hallan dentro de su jurisdicción, pero en ese proceso están obligados a velar por el respeto de los derechos humanos (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2008: 8; Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas-Comité Contra el Terrorismo, 2011). Justamente, las tensiones entre la lucha contra el terrorismo y el DIDH han sido una preocupación recurrente en los espacios judiciales, políticos y académicos. En ese ámbito, pese a los llamados discursivos y las salvaguardas establecidas en la normatividad internacional, la observación en el terreno ha mostrado que

Facultativo, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y su Protocolo Facultativo, la Convención sobre los Derechos del Niño y sus dos Protocolos Facultativos, y la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. Las más recientes son la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas y la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y su Protocolo Facultativo, que se aprobaron en diciembre de 2006. Existe un número creciente de tratados y protocolos relativos a temas concretos, así como diversos tratados regionales sobre la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales” (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2008: 3-4).

En nombre de la sacrosanta lucha contra el terrorismo se aplican, incluso en los países llamados democráticos, medidas antidemocráticas y claramente liberticidas (vigilancia vídeo, escuchas telefónicas, control de los correos electrónicos privados) en medio de un clima de miedo, muchas veces creado artificialmente y explotado para otros fines. Peor aún, las grandes democracias admiten el recurso a la tortura, al asesinato y a las desapariciones forzadas con la finalidad, dicen, de salvar vidas inocentes, pese a que dichas prácticas aberrantes están condenadas oficialmente desde hace decenios en esos mismos países y prohibidas por convenciones internacionales. Con semejante clima y con ese tipo de métodos, los derechos humanos son violados, el Estado de derecho es escarnecido y la presunción de inocencia casi siempre olvidada. Es la ocasión soñada por ciertos gobiernos para hacer aprobar, con el pretexto de la amenaza terrorista, presupuestos militares y de seguridad colosales en detrimento de los gastos sociales y para reprimir las luchas sociales y políticas, etiquetándolas a menudo de terroristas (Teitelbaum y Özden, 2007: 2)

En conclusión, al igual que otras ramas del derecho, el humanitario ha proscrito la utilización del terrorismo por parte del Estado y de quienes lo combaten, por más que estos legitimen la acción violenta en la opresión, la injusticia o la ausencia de alternativas políticas y jurídicas. No obstante, el problema es que el derecho humanitario tampoco ha fijado una definición satisfactoria de lo que significa “terrorismo”, “actos terroristas”, “infundir terror” o similares, por lo cual la interpretación estará sometida a la subjetividad del analista, la época y las circunstancias del caso. Además, “la penumbra conceptual ante la que nos vemos abocados es, entre otros factores, el origen de las arbitrariedades de quien tiene el poder, o maneja una fracción de él. De una parte, con la excusa del manejo del orden público, el Estado puede disfrazar o tolerar verdaderas políticas del terror. De otra parte, los opositores armados contra o paralelos al Estado: guerrilla u otras entidades no estatales (paramilitares, milicias, etc.), argumentando la legitimidad de su lucha, generalmente calificarán sus actividades como militares, de justicia revolucionaria, o de autodefensa, rechazando de plano que se les trate de terroristas” (Prieto, 1999: 127).

Terrorismo y delito político

Uno de los principales factores causantes de la indeterminación jurídica del terrorismo es el debate alrededor del carácter político de la violencia y del terrorismo en particular. La tradición liberal defiende el derecho que tienen todos los pueblos a oponerse a los regímenes tiránicos u opresores, de tal forma que las acciones ejecutadas para atacar a tales gobiernos constituyen delitos políticos que deben ser tratados de manera benigna o por lo menos diferenciada de los delitos comunes. Por el contrario, la tradición conservadora niega ese derecho de resistencia y defiende el acrecentamiento de los poderes jurídicos de las instituciones gubernamentales con el fin de garantizar la autopreservación de los regímenes políticos, sean estos democráticos o autoritarios (Posada, 2010: 4-5).

Como puede observarse, “ambas concepciones del delito político no sólo se encuentran en conflicto constante, sino que implican una doble dimensión del carácter del delincuente político, quien podrá ser un héroe premiado con amnistías e indultos cuando encarne la resistencia contra la tiranía, o ser un verdadero ‘enemigo público del Estado’, que es necesario destruir y castigar de modo severo mediante un sistema jurídico de

emergencia, moralista e inquisitivo, que desarrolle la ‘razón política’ de defensa de su propio régimen” (Posada, 2010: 5).

Esta discusión se ha expresado en cinco grandes teorías que evalúan el carácter político de la violencia, y del terrorismo en particular, en atención al bien jurídico lesionado o puesto en riesgo, el móvil o finalidad delictiva perseguida o una combinación de ambos elementos: objetivas, subjetivas, mixtas, utilitaristas y abolicionistas (Lamarca, 2002: 57-63; Posada, 2010: 14-38). Las primeras ponen el acento en la materialidad del comportamiento y en el bien jurídico protegido por el derecho penal, sin que importen la finalidad y el motivo que han impulsado al autor (altruismo, venganza, ánimo de lucro, etcétera). Así pues, serían delitos políticos todos aquellos comportamientos que atacan la existencia y seguridad del Estado, el régimen constitucional y legal o busquen derrocar, pero no suplantar, el orden estatal establecido.

Sin embargo, esta perspectiva presenta varios problemas. En primer lugar, no es claro que todos los delitos que sean cometidos en contra del Estado puedan ser calificados como políticos, pues generalmente se cruzan con delitos comunes y no existe un criterio claro para saber cuándo surgen de ideas políticas. En segundo lugar, impide distinguir entre delincuencia organizada y política, pues llega a considerar como delitos políticos conductas realizadas por delincuentes que han dejado de actuar como impugnadores del Estado para convertirse en contradictores de la sociedad. En tercer lugar, las categorías que tipifican el delito (por ejemplo contra el “orden público”, la “seguridad colectiva”, el “orden estatal”, la “seguridad democrática” o los “derechos de la ciudadanía”) resultan demasiado ambiguas (lo cual lesiona el principio de taxatividad) y difíciles de discernir en la práctica. En cuarto lugar, puede verse seriamente sesgadas porque son los propios agentes del Estado quienes definen arbitrariamente (e incluso ilegalmente) tales categorías.

En contraste, para las teorías subjetivas la calificación de un delito como político debe hacerse en función del elemento psicológico o teleológico de la acción, es decir, dependiendo del móvil o finalidad que guía al autor. Estas teorías hacen eco del pensamiento liberal y definen la delincuencia política como aquella que está determinada por móviles altruistas, que son aquellos que buscan un mejor sistema político, económico y social que beneficie a toda la sociedad o una sección de la misma. Así, es la grandeza de los móviles o fines que guían al autor, más que la naturaleza misma del delito, lo que explica la distinción entre una delincuencia común y política y justifica que esta última pueda recibir un tratamiento más favorable.

Las tesis subjetivas, sin embargo, presentan también varios inconvenientes. Primero, dependen de la finalidad presunta del delincuente, con lo cual desvinculan la naturaleza del delito político del bien jurídico tutelado. Segundo, apelan a criterios ambiguos e indeterminados (“progreso”, “libertad”, etcétera) que pueden ser invocados por grupos e individuos de las ideologías más diversas e incluso contradictorias. Tercero, impide la distinción entre delitos políticos y comunes, pues desconocen que la finalidad no determina por sí sola la esencia de los delitos. Cuarto, pecan de ingenuas, pues al introducir el altruismo como móvil político vuelven inoperante la categoría del delito político al ideologizarla y convertirla en algo etéreo.

Quinto, atenta contra el principio de culpabilidad al castigar con mayor o menos severidad a determinados sujetos por su carácter subversivo. Además de esas dificultades, las teorías subjetivas acarrearán una inseguridad jurídica, pues aunque el

legislador puede limitar la noción de delito político a través a aquellas conductas guiadas por una finalidad concreta, es al juez al que se le termina endosando la responsabilidad de determinar en cada caso la naturaleza de los motivos que alentaron el delito y el régimen jurídico contra el cual se cometió.

Las teorías mixtas prestan atención tanto al elemento objetivo del bien jurídico lesionado como al subjetivo del móvil o finalidad. En general, se parte del punto de vista objetivo al calificar como políticos los delitos que atentan contra la organización del Estado, pero mientras para las teorías mixtas extensivas el criterio finalista acoge aquellos delitos comunes cometidos por móviles políticos, la teoría mixta restrictiva lo utiliza para limitar el catálogo de delitos objetivamente políticos, pues estos quedan reducidos a los cometidos por móviles o fines políticos, como derrocar o sustituir al gobierno o cambiar u obstaculizar el régimen constitucional.

Las teorías utilitaristas definen exclusivamente los delitos políticos a partir de sus efectos. De esa manera, “será delito político todo aquel que ‘merezca’ político-criminalmente, por sus circunstancias o condiciones, ser considerado a juicio del Estado susceptible de beneficios como la amnistía o el indulto” (Posada, 2010: 30). A estas teorías se les critica el hecho de que vacía de sentido a los delitos políticos, pues no se diferencian en sus efectos de los delitos comunes y se terminan convirtiendo en un instrumento al servicio del gobierno de turno.

Finalmente, para las teorías abolicionistas el delito político simplemente no debe existir o tiene que limitarse solamente a los delitos de opinión, pues la política y el derecho son generalmente elementos contradictorios que, al sumarse, redundan en el tratamiento punitivo discrecional de comportamientos que atentan contra el poder establecido. En ese orden de ideas, los delitos políticos no son más que delitos comunes, porque en una democracia no se pueden justificar comportamientos que legitimen o minimicen el uso de la violencia (Posada, 2010: 37).

La discusión se complica aún más cuando en la clasificación del terrorismo como delito político entra la distinción entre delitos puros, complejos y conexos (Lamarca, 2002: 63-66). Los primeros son los que se dirigen contra la forma y organización política del Estado; los segundos son aquellos que lesionan simultáneamente el orden político y el interés privado; y los terceros consisten en las infracciones de derecho común cometidas en el curso de un delito político y en relación directa con el mismo. Pese a este tipo de distinciones teóricas, en la práctica no ha sido fácil delimitar la categoría del terrorismo porque este difícilmente afecta estrictamente estamentos públicos.

Debido a la imposibilidad de zanjar el debate en términos jurídicos y a la cantidad de consideraciones políticas e históricas que lo han impregnado, en la actualidad el delito político ha sido prácticamente anulado. En contextos como el colombiano se comienza a divulgar una retórica que desestima la figura de la rebelión y niega el conflicto, arguyendo que lo que se presenta es una situación de violencia en la que una democracia legítima se defiende de la agresión perpetrada por grupos de narcoterroristas, sin ideario político y sin ningún apoyo político ni social. Aparejado a lo anterior suele ir un desconocimiento del DIH y una negación de la posibilidad de negociar con grupos alzados en armas (Orozco, 2006).

1.3.2 Derecho penal de enemigo

La respuesta jurídico-política al terrorismo ha tenido dos características principales: la construcción de legislaciones que trastocan los principios y procedimientos básicos del derecho liberal, las cuales en principio son excepcionales pero se terminan normalizando; y el progresivo abandono de los principios legales y doctrinales que sustentan el delito político, reduciendo toda forma de violencia a un problema de criminalidad común o de absurdo fanatismo. En el campo de la dogmática penal, esta repuesta se ha venido justificando con la doctrina del derecho penal de enemigo, la cual defiende tres principios básicos (Múnera, 2010; Olásolo y Pérez, 2008: 49-50):

1. Una ampliación evidente de la punibilidad, la cual no se aplica en función de los hechos cometidos, sino por el peligro supuesto que representa un enemigo político al pertenecer, colaborar o fomentar una organización que atenta contra el ordenamiento jurídico dominante. Esto implica una anticipación de la tutela penal bajo la cual se formulan delitos de sospecha y estructuras de peligrosidad sin necesidad de la exteriorización de la conducta delictiva.
2. Las penas establecidas o impuestas no guardan ninguna proporcionalidad con los hechos cometidos, sino con la peligrosidad del enemigo. Esto se refleja en medidas como sancionar de igual modo los actos preparatorios que los consumados o agravar las penas de los delitos clásicos cuando son cometidos por individuos o grupos específicos.
3. Las garantías procesales son relativizadas o suprimidas real o formalmente. Destaca el cuestionamiento de la presunción de inocencia, la reducción de las exigencias de la admisibilidad de la prueba, la extensión del alcance de la intervención de las comunicaciones y de la investigación bajo secreto de sumario, la eliminación del principio *nemo tenetur se ipsum accusare*,²⁶ la ampliación de los plazos de detención oficial con fines supuestos de investigación e incluso la reivindicación de la tortura, por lo menos en el plano teórico.

Este enfoque plantea que los terroristas no pueden ser considerados ciudadanos, sino que hay que tratarlos como enemigos porque se trata de sujetos que violan el derecho de forma reiterada, niegan el Estado y sus principios fundamentales -al perseguir sus fines por medio de la violencia-, viven al margen de las reglas sociales -dado que su finalidad única es la delincuencia- y pretenden en última instancia destruir la democracia o afectarla de modo definitivo para lograr sus objetivos. En sentido estricto, los enemigos son despojados de su condición de personas y, por tanto, excluidos de la sociedad civil y política, con lo cual se pretende eliminar el peligro que representan. Esta negación del estatuto de ciudadanía supone una intervención penal distinta basada en atacar preventivamente al sujeto peligroso antes de que cometa el hecho punible, pues si al enemigo se le trata según el derecho de ciudadano se estaría vulnerando el derecho de las personas a la seguridad (Jakobs y Cancio, 2006: 57; Olásolo y Pérez, 2008: 45-47).

²⁶ "Nadie está obligado a declarar en su contra."

Desde luego, debido a la falta de criterios claros, la definición, concreción y atribución de la condición de enemigo termina siendo un acto unilateral y arbitrario por parte de los gobiernos. De tal forma, las restricciones y privaciones de derechos anejas a la categorización de “terroristas-enemigos” puede terminar recayendo sobre grupos determinados debido a motivos ideológicos, nacionalistas e incluso religiosos (Olásolo y Pérez, 2008: 51). En ese sentido, la condición de amenaza no siempre guarda relación con la utilización de alguna forma de violencia armada y la peligrosidad de aquellos que lo hacen, sino que termina ajustándose coyunturalmente a los intereses de los gobiernos por salvaguardarse a sí mismos.

Este tránsito del “ciudadano” a “enemigo”, que desde la dogmática penal es justificada por la habitualidad, la reincidencia, la profesionalidad delictiva y la imposibilidad de contar con una seguridad cognitiva sobre las conductas futuras de un individuo o un grupo que ha violado el derecho (Jakobs y Cancio, 2006: 32), tiene serias implicaciones. Por ejemplo, aquellos que son calificados como enemigos no pueden esperar que se les proteja de los riesgos asociados a la vigilancia, el castigo o la exclusión porque sus derechos se han perdido (Hudson, 2003: 70).

En últimas, de lo que se trata no es de preservar el orden (como en el derecho penal general), sino de excluir y eliminar a aquellos que presumiblemente rechazan y buscan destruir el ordenamiento jurídico y no se comportan de acuerdo a las expectativas normativas vigentes en la sociedad. En ese orden de ideas, el derecho penal de enemigo disminuye o elimina los derechos de los enemigos políticos y los convierte en “no-personas” que, debido a su peligrosidad, deben ser excluidas jurídicamente y combatidas en una guerra cuyo alcance depende del temor que se tiene de ellos (Gracia, 2005: 6-10).

La secuela automática del derecho penal de enemigo es el despliegue de una guerra absoluta, donde los medios de destrucción son llevados al extremo y el enemigo es completamente deshumanizado, convirtiendo el exterminio en el objetivo de la guerra (Andrade, 2011: 78-79). La identidad del “terrorista”, que fácilmente puede ir equiparada a otro tipo de pertenencia (racial, étnica, religiosa, nacional, política) se torna irreducible y esencialista y justifica la radicalización del antagonismo hasta las últimas consecuencias. Un componente común a estas guerras es la apropiación, por parte de alguno de los participantes, de nociones universales que buscan legitimar su lucha al tiempo que descalificar absolutamente al adversario y presentar sus reivindicaciones como ilegítimas.

En efecto, conceptos como paz, derecho, justicia, progreso, civilización se utilizan de forma distorsionada con una pretensión clara: negarle al enemigo la calidad de humano, declararlo *hors-la-loi* y *hors l'humanité* y por consiguiente llevar la guerra a la extrema inhumanidad. Las guerras de esta especie son de particular intensidad y crueldad, puesto que, superando lo político, descalifican al enemigo bajo el perfil moral y estético y lo transforman en una especie de monstruo feroz que debe ser aniquilado y no simplemente derrotado (Schmitt, 2001).

El derecho penal de enemigo se autopercebe como un mecanismo de defensa excepcional de los sistemas democráticos frente a quienes intentan atacar sus instituciones. Sin embargo, si se acepta este postulado se cae en el peligroso error de admitir que desde la normalidad democrática es imposible luchar contra el terrorismo y

que el derecho penal del ciudadano es inútil frente al mismo, lo que constituye la aceptación por parte del Estado de su impotencia o claudicación frente a un fenómeno que busca, precisamente, la quiebra del Estado de derecho. Por otra parte, la reiteración y profundización de respuestas de esas características puede llevar al Estado de derecho a una autodestrucción debido a su necesidad de protegerse a toda costa.

Las visiones más críticas sostienen que bajo la doctrina del derecho penal de enemigo el ordenamiento jurídico se convierte en un instrumento puramente ideológico y tecnocrático funcional a la conservación del poder del Estado mediante el aseguramiento del dominio sobre el territorio y la población. La seguridad se convierte en un valor supremo y, aunque se disfrace de seguridad para los ciudadanos, en realidad lo único que importa es la conservación de los intereses del sistema y de la capacidad funcional de sus órganos a costa de la restricción de los derechos fundamentales de la ciudadanía (Olásolo y Pérez, 2008: 56; Peña, 2002: 137).

Pese a todas las irregularidades y dilemas que la acompañan, la legislación antiterrorista ha contado con una gran aceptación y permisibilidad social porque exagera la convicción de que no existe otro medio para evitar los daños del terrorismo despiadado e irrefrenable. El temor de las personas a las consecuencias de una violencia de estas características, no pocas veces exacerbado y manipulado por los discursos oficiales y los medios de comunicación, aumenta la aceptación social de respuestas que desconocen los límites del Estado de derecho. El principio de eficacia se pone por encima de los derechos civiles y políticos básicos y del derecho humanitario. Este modelo jurídico es tremendamente exitoso porque, en la medida que cualquier persona es potencialmente víctima del terrorismo, todos buscan sentirse protegidos a como dé lugar.

Sin embargo, la experiencia ha demostrado que, en atención a criterios cuantitativos (cuántas condenas se han producido) y cualitativos (qué tipo de personas fueron sancionadas), este modelo jurídico no ha sido efectivo para mitigar la violencia. En general, lo que ha sucedido es que en el periodo inmediato a la introducción de la legislación especial se obtienen resultados positivos en términos de capturas, disminución de atentados y otros delitos, captura o eliminación de importantes cabecillas, etcétera, pero rápidamente las organizaciones terroristas aprenden, se reorganizan y reinician sus actividades, incluso con más fuerza que antes (Ambos, 1989: 120-131).

En ese sentido, la intervención penal excepcional contiene una serie de normas meramente simbólicas cuya efectividad es solamente aparente. En realidad, la legislación antiterrorista ha sido más una respuesta política ante el fenómeno que un conjunto de medidas racionales que aumenten la eficacia de la norma penal para prevenir el fenómeno, de lo cual se concluye que la limitación de los derechos fundamentales que comporta es innecesario, además de peligroso e inconveniente (Muñoz, 2004: 162).

1.3.3 Perspectiva comparada

Otro factor relevante en la literatura jurídica sobre el terrorismo ha sido la comparación de legislaciones. Partiendo de casos que enfrentan la problemática del terrorismo por diversos motivos –conflictos armados internos, grupos separatistas, guerras civiles, etcétera- las investigaciones identifican las tendencias de homogenización o diferenciación de los tratamientos que los países le han dado al terrorismo (Ambos, 1989;

López, 1987; Pontón, 2004). Una primera conclusión importante es que la respuesta antiterrorista es siempre producto de un ambiente político y episodios concretos que generaron un clima de alarma favorable para la formación de una opinión pública proclive a las respuestas represivas por parte de los Estados; además, en casos como Perú y Colombia, la dimensión del conflicto armado interno magnificó la respuesta social y política en ese sentido.

En los casos comparados, los autores encuentran que hay puntos comunes en la expansión del derecho penal sustantivo, la ampliación de las medidas coercitivas y la transformación del procedimiento penal. El primer factor se desarrolla en tres niveles: creación de un número considerable de delitos relacionados; inclusión en el ámbito delictivo de los delitos de preparación, con lo cual se configura un adelantamiento de la punibilidad; definición demasiado amplia del terrorismo, lo cual hace que se borren las fronteras con los delitos comunes, por un lado, y que se criminalice la protesta social, por el otro. El segundo factor se explica por la tendencia de los legisladores a conceder potestades a las fuerzas militares, policiales y de inteligencia para actuar más libre y efectivamente contra el terrorismo. Éstas incluyen generalmente la introducción del principio de sospecha razonable o peligro abstracto para legalizar detenciones, registros, censuras e incluso medidas de fuerza.

Por su parte, la transformación del procedimiento penal se manifiesta en varios campos: la restricción del derecho de defensa; la creación de tribunales o salas especiales; la creación de regímenes penitenciarios especiales, que se caracterizan por fuertes medidas de control que pueden llegar al total aislamiento e incomunicación; el establecimiento de estímulos especiales para acusados de terrorismo que colaboren con la justicia; y expansión general y progresiva de las penas. Desde luego, muchas de estas medidas han resultado sumamente polémicas y plantean serios desafíos a los principios esenciales del Estado de derecho y la democracia liberal.

1.4 Relaciones internacionales: lucha contra el terrorismo y orden global

Después de los acontecimientos del 11 de septiembre del 2001, que según la mayoría de diagnósticos transformó completamente los conflictos y la manera de enfrentarlos, la principal preocupación de la disciplina ha sido describir y analizar la recomposición del orden global y la estructura mundial de seguridad. Un elemento determinante en ese sentido es la redefinición de la política exterior estadounidense en función de la “lucha contra el terrorismo.” En un nivel formal, esta se caracterizó por la dividida adhesión de Europa, el apoyo condicionado por parte de Rusia y China, los catastróficos efectos para Medio Oriente y la pérdida de importancia de América Latina en la agenda exterior norteamericana (Cardona 2001: 17-32).

Otros análisis se concentran en señalar los efectos perniciosos de la geopolítica de la lucha contra el terror, bajo la cual se han profundizado los antagonismos con otras culturas; se han elevado los sucesos de terrorismo a actos de guerra en lugar de tratarlos como actos criminales que se responden dentro de los parámetros del derecho y la justicia internacionales; y se ha construido un conjunto de significados, valores y

aspiraciones en el cual se instrumentalizan las nociones de “civilización”, “democracia”, “libertad” y “justicia” para justificar la guerra contra el terrorismo (Slater, 2002: 60-71).

En el mundo posterior al 11 de septiembre se asiste a una redefinición de las amenazas: las tensiones convencionales (por ejemplo el armamentismo) y el narcotráfico ceden en favor del terrorismo y sus conexiones con los fundamentalismos (políticos y religiosos) y las armas biológicas, químicas y nucleares. Ligado a lo anterior, se han desplazado los focos de atención de la política internacional hacia Medio Oriente (particularmente Palestina, Irak, Afganistán) Pakistán y algunas partes de África, donde se supone que se esconden los grupos terroristas y obtienen apoyo para sus operaciones. Teórica y políticamente, todos estos elementos implican un resurgimiento de los enfoques realistas de la disciplina, los cuales, sin embargo, se muestran limitados e inadecuados para comprender las nuevas y cambiantes realidades mundiales (Smith, 2001: 83-85).

Además, el relajamiento del orden mundial que se viene generando desde la finalización de la Guerra Mundial, producto del cual se multiplican y disgregan los factores de poder, se desconectan el poder y la influencia y proliferan, concurren y solapan los centros de poder, ha configurado un mundo apolar donde es mucho más complicado enfrentar unas amenazas cada vez más complejas (Molano, 2010: 63-65). En ese contexto, las relaciones internacionales se debaten actualmente entre un mundo proclive a la reactivación de las tendencias imperiales y unipolares de Estados Unidos erigido como Estado vigilante (Beck, 2004: 136-141) y un mundo que enfrente el terrorismo y las demás amenazas contemporáneas a través de la cooperación y la institucionalidad internacional.

1.5 Economía: financiación, costos y juegos estratégicos

Al interior de las ciencias económicas han surgido tres interesantes líneas de investigación acerca del terrorismo. La primera busca esclarecer los métodos que utilizan las agrupaciones terroristas para obtener dinero y otros recursos que les permitan financiar las operaciones y sostener a la propia organización. En ese sentido, se ha establecido que una fuente económica del terrorismo es fundamentalmente depredatoria, pues se basa en actividades de saqueo, extorsión, contrabando, tráfico ilícitos (drogas y armas principalmente), lavado de activos y embargo de materias primas y recursos preciosos (por ejemplo diamantes y otros minerales valiosos) (Buesa, 2005). El terrorismo también obtiene recursos a partir de la desviación de fondos originalmente dirigidos a proyectos lícitos, como obras de caridad o inversiones locales en servicios e infraestructura, donaciones privadas y las ganancias de empresas fachada²⁷ (Shelly, 2005).

²⁷ Por ejemplo, algunas células pertenecientes a *Al Qaeda* crearon industrias apícolas cuyas ganancias se utilizaron para costear sus actividades terroristas. También se han visto involucradas en criaderos de ostras y langostinos en Kenia, explotaciones madereras en Turquía y empresas de construcción en varios países de Medio Oriente –hay que recordar que la gran

La segunda línea intenta identificar y medir los costos directos e indirectos del terrorismo. Los primeros “incluyen el valor de los bienes destruidos o las pérdidas de propiedad, el valor de las vidas humanas perdidas, los gastos de limpieza y de respuesta, rescates y recuperación, costes de heridos (tanto costes psicológicos como físicos) asistencia temporal a los desplazados, impactos sobre los negocios (cierres y pérdidas de ventas) sobre el patrimonio (público y privado) y el crecimiento económico” (Buesa *et al*, 2008: 14). Los costos indirectos comprenden los gastos en los que incurren el Estado y las empresas para impedir el terrorismo o mitigar sus efectos -como el incremento de la inversión en seguridad-, el coste sobre el crecimiento económico general o de sectores productivos específicos,²⁸ los modelos de urbanización e industrialización de las ciudades, la inversión extranjera y los mercados (Buesa *et al*, 2008: 15-23).

La tercera línea busca explicar el terrorismo y proponer formas efectivas de enfrentarlo a través de la teoría de juegos. La aplicación de la herramienta surgió del interés por modelar las negociaciones entre los terroristas y los gobernantes (Sandler, Tschirhart y Cauley, 1983) y se ha incrementado después de los atentados cometidos por *Al Qaeda* el 11 de septiembre de 2001. Para estos trabajos, la teoría de juegos es útil porque permite capturar las interacciones estratégicas entre diversos pares de actores: el gobierno y los terroristas, dos o más Estados que puedan ser atacados, grupos terroristas rivales o los terroristas y sus patrocinadores; de igual forma se pueden relacionar jugadores menos obvios como el ala militar y política de un grupo terrorista o los terroristas y un Estado patrocinador. Las interacciones incluso pueden involucrar tres actores (por ejemplo los votantes, los hacedores de política y los terroristas) (Sandler y Siqueira, 2009: 165).

Tanto la modalidad cooperativa como la no cooperativa pueden ser utilizadas para analizar el terrorismo, aunque la mayoría de trabajos optan por la segunda, en la cual los actores no tienen forma de forzar acuerdos excepto mediante estrategias basadas en la amenaza. Los juegos no cooperativos más relevantes incluyen modelos simultáneos (por ejemplo los gobiernos eligiendo objetivos potenciales para proteger) o secuenciales (un gobierno asegurando objetivos seguido por la decisión de los terroristas de atacar alguno de ellos) (Sandler y Siqueira, 2009: 164-165). Los desarrollos de la teoría de juegos han estudiado elementos como la disyuntiva entre diferentes tipos de estrategias contraterroristas -defensivas o proactivas,²⁹ complementarias o sustitutivas-; la influencia

mayoría de las firmas constructoras que pertenecen a la familia de Bin Laden son negocios legítimos-. Igualmente, han utilizado agencias de viajes y casinos para conseguir recursos y financiar operaciones terroristas (Shelly, 2005: 3-5).

²⁸ Los sectores productivos más analizados en la literatura son el turismo, el transporte (en especial las aerolíneas), el asegurador y las empresas de seguridad.

²⁹ Las estrategias defensivas protegen a los objetivos potenciales haciendo altamente costosos los ataques para los terroristas y reduciendo su probabilidad de éxito, al tiempo que reducen las pérdidas sociales. Un ejemplo de estas medidas es la instalación de detectores de metal en los aeropuertos. Las estrategias proactivas y ofensivas afectan directamente a los terroristas. Incluyen medidas como las operaciones oficiales para acortar los recursos, finanzas, refugios y patrocinadores de los terroristas. Por ejemplo, los recursos de los terroristas pueden ser reducidos capturando o matando miembros del grupo y destruyendo sus recursos materiales,

de factores como la política doméstica y el liderazgo en el contraterrorismo; la interacción entre facciones de grupos terroristas; y el terrorismo suicida (Sandler y Arce, 2003; Sandler y Siqueira, 2009).

1.6 Estudios comunicativos: la importancia de los medios para el terrorismo

Los estudios comunicativos han tenido un lugar primordial en la reflexión sobre el terrorismo, pues al ser este un tipo de violencia cuya efectividad depende de la resonancia que tenga en televisión, prensa, radio e Internet, muchas investigaciones han intentado analizar dos elementos cruciales: la manera en que los medios de comunicación presentan el fenómeno y la forma en que los grupos terroristas utilizan los medios de comunicación. Frente al primer elemento, se ha planteado con contundencia una contradicción que alimenta la bruma que rodea al terrorismo.

Por un lado, debido a la necesidad de comunicar un mensaje a menudo complejo y enrevesado en el menor espacio de impresión o emisión posibles, los medios han catalogado promiscuamente una gama de actos violentos como “terrorismo” (Hoffman, 1999: 15-16).³⁰ Además, extensivos análisis cualitativos demuestran que los medios suelen replicar y manipular los atentados terroristas con el fin de aumentar el respaldo a los gobiernos y a ciertas políticas y valores mediante la producción de sentimientos de miedo, riesgo e incertidumbre en la audiencia (Altheide, 2007).

Pero por el otro lado, los medios de comunicación también caen en la práctica de crear eufemismos para evitar problemas de seguridad, salvaguardar una supuesta neutralidad política o mantener a los clientes, utilizando términos como “activistas”, “militantes”, “combatientes”, “resistentes”, entre otros, para evadir a toda costa la utilización de la rúbrica de terrorista.³¹ El peligro de este proceder radica en que, por un lado, disfraza las

como las armas, municiones, campos de entrenamiento y equipos de comunicación (Sandler y Siqueira, 2009: 165-166).

³⁰ “Uno coge el periódico o enciende la televisión y encuentra, incluso dentro del mismo telediario o la misma página, actos tan dispares como el bombardeo de un edificio, el asesinato de un jefe de Estado, la masacre de civiles por parte de una unidad militar, el envenenamiento de los alimentos en un supermercado o la contaminación de medicamentos sin receta en una farmacia, todos ellos descritos como actos de terrorismo. De hecho, cualquier suceso de violencia especialmente aborrecible que se percibe como un acto contra la sociedad se etiqueta con demasiada frecuencia como ‘terrorismo’, implique o no las actividades de disidentes antigubernamentales o los propios gobiernos, sindicatos del crimen organizado o delincuentes comunes, desórdenes o manifestaciones de protesta militante, psicópatas individuales o meros extorsionadores” (Hoffman, 1999: 15-16).

³¹ “[...] Es comprensible que, por poner un ejemplo, agencias de noticias internacionales como Reuters se sientan incómodas a la hora de utilizar el término ‘terrorista’, porque puede ofender a los terroristas e incluso poner en peligro a sus corresponsales en Gaza, Cisjordania y demás partes del planeta. Sin embargo, mucho más honesto habría sido que Steven Jukes, responsable del Departamento de Noticias de Reuters, hubiera admitido que el uso de palabras como

responsabilidades que les caben a los terroristas debido a sus acciones, y por el otro, difumina las fronteras entre los terroristas y otros tipos de actores políticos que difícilmente recurren a tal tipo de violencia para lograr sus objetivos (por ejemplo los sindicalistas) (Laqueur, 2003b: 366).

La utilización de los medios de comunicación por parte de los grupos terroristas también ha sido bien documentada y se basa en una idea central: el recurso a los medios de comunicación es fundamental para lograr el efecto psicológico necesario para satisfacer los intereses de esos grupos. En la actualidad, dados los avances tecnológicos, es muy fácil para los terroristas acceder al Internet para planear sus actividades, conseguir adeptos y publicitar sus actividades y sus plataformas políticas. En efecto, este es un medio descentralizado, no puede ser sometido a controles o restricciones, no está censurado, es muy barato y permite acceso a cualquiera que lo desee (Tsfati y Weimann, 2002).

Esta situación ha llevado a los gobiernos y las corporaciones de medios a considerar ciertas medidas para limitar el acceso de los terroristas a los medios, como la censura y reducción de la cobertura de los actos terroristas (Weimann, 2008). Estas medidas, sin embargo, resultan muy limitadas, no solo por la facilidad que tienen los terroristas para hacer su propia publicidad sino también porque chocan con el cálculo de los directores de medios, para quienes resulta muy rentable dramatizar los efectos del terrorismo.

'militantes' o 'activistas' para referirse a los terroristas obedece más al miedo de perder clientes que al deseo de ser objetivos y contar la verdad. La BBC adoptó una política más selectiva: dejaron de utilizar la palabra 'terrorista' para el Próximo Oriente pero no hicieron lo mismo con otras zonas del mundo. El Chicago Tribune decidió obviar el uso de la palabra 'terroristas' porque es 'tendenciosa y propagandística y porque los terroristas de hoy pueden llegar a ser los estadistas del mañana' [...]" (Laqueur, 2003b: 366)

2. Conceptualización del terrorismo en Colombia (1978 – 2010)

El primer referente sobre el terrorismo en Colombia es el polémico Estatuto de Seguridad (Decreto 1923 de 1978) promulgado por el gobierno de Julio César Turbay, cuyo objetivo era “proteger la vida, honra y bienes de las personas” y restablecer el orden público turbado por una serie de causas “que crean un estado de inseguridad general y degeneran en homicidios, secuestros, sedición, motín o asonada, o en prácticas terroristas dirigidas a producir efectos políticos encaminados a desvirtuar el régimen republicano vigente o en la apología del delito, actos éstos que atentan contra los derechos ciudadanos reconocidos por la Constitución y por las leyes y que son esenciales para el funcionamiento y preservación del orden público.”³²

El Estatuto surgió en un contexto de profunda agitación social: mientras que en la década del sesenta las huelgas fueron bastante escasas, a partir de 1975 aumentaron en cantidad y duración y paralizaron sectores claves de la economía y el Estado (por ejemplo, Ecopetrol y el Instituto de Seguros Sociales), alcanzando un punto crítico con el paro general de septiembre de 1977. Aunque muchas fracasaron, estas huelgas dieron muestra del descontento que sentían amplios sectores de la sociedad ante la crisis que afectaba al régimen político, al tiempo que dieron muestra de la radicalización de los sectores de base de izquierda (Pécaut, 2006: 261-263).

En un contexto de expansión de las guerrillas, la simpatía de los sindicatos por las ideas de izquierda fue leída por el gobierno y los medios de comunicación como un llamado a la subversión y la violencia. Por ejemplo, cuando comenzó el paro general y en algunos barrios populares del sur de Bogotá estallaron enfrentamientos con las fuerzas del orden, el presidente Alfonso López Michelsen comparó los sucesos con el Bogotazo del 9 de abril de 1948 y el periódico El Tiempo evocó una auténtica subversión que suscitaba el terror y el pánico (Pécaut, 2006: 263). El gobierno respondió con dureza, despidiendo masivamente a los trabajadores involucrados en las huelgas, encarcelando a los líderes sindicales y reprimiendo violentamente las manifestaciones.

Para contener esa oleada de descontento social y enfrentar a las guerrillas - especialmente al M-19, que había crecido y ganado mucho protagonismo durante los últimos años-³³ el Estatuto de Seguridad estableció tres grupos de disposiciones (Pécaut,

³² Ver cuarta consideración del Decreto 1923 de 1978.

³³ El M-19 se dio a conocer en 1974 con un doble acto de publicidad: primero, hizo aparecer en varios diarios avisos que anunciaban la aparición en el mercado de un nuevo producto de nombre misterioso (M-19); y segundo, robó la espada de Simón Bolívar de la Quinta del Libertador. En

2006: 271). Primero, endureció las sanciones contra varios delitos: secuestro, rebelión, perturbación del orden público, daño en bienes ajenos (mediante explosivos o cualquier sustancia química o inflamable), financiación de actividades ilegales, presión a autoridades legítimas, incitación a quebrantar la ley o desobedecer las órdenes de autoridad, uso injustificado de objetos y herramientas que puedan infringir la vida o la integridad de las personas colectas y fabricación, almacenamiento, distribución, venta, transporte, suministro, adquisición y porte de armas de fuego, municiones o explosivos.

Segundo, llevó a cabo una extensión imprecisa de la noción de subversión, permitiendo encarcelar a quienes distribuyeran “propaganda subversiva”, exhibieran en lugares públicos “textos ultrajantes o subversivos” o incitaran a los ciudadanos a la “revuelta” o a “desobedecer a las autoridades.” Tercero, atribuyó a las autoridades militares y policiales la potestad de fijar sin apelación las penas relativas a los delitos considerados dentro del Decreto.

Como era de esperarse, esta situación provocó abusos de los militares –arrestos arbitrarios, torturas, desapariciones, entre otras- que fueron denunciados reiteradamente por organizaciones sociales, sindicatos, universidades, ciudadanos y entidades internacionales (como Amnistía Internacional) (El Tiempo, 7 de septiembre de 1978); además, estos sectores advirtieron que los derechos a la reunión, la movilización, la protesta social y la huelga en la práctica se volvieron delitos (Cajar, 2001: 122). Por el contrario, los partidos políticos tradicionales, la gran prensa (con excepción del periódico El Espectador) y los grandes gremios económicos apoyaron la vigorosa acción en contra de la subversión (Pécaut, 2006: 274).

En ese contexto, la primera legislación específicamente antiterrorista en Colombia surgió en enero de 1980 con la promulgación del código penal (Decreto 100), cuya amplia tipificación de los delitos contra la seguridad pública contenía tres grupos de hechos punibles: concierto para delinquir, terrorismo e instigación; delitos de peligro común o que puedan ocasionar grave perjuicio a la comunidad y otras infracciones; y delitos contra la salud pública. Concretamente, el delito de terrorismo era caracterizado (en el artículo 187) como la provocación o mantención de un estado de zozobra o terror a la población o a un sector de ella, mediante actos que pongan en peligro la vida, la integridad física o la libertad de las personas o las edificaciones o medios de comunicación, transporte, procesamiento o conducción de fluidos o fuerzas motrices, valiéndose de medios capaces de causar estragos. Esta definición advertía que el estado de zozobra y terror podía provocarse también mediante llamada telefónica, cinta magnetofónica, video, casete o escrito anónimo, aunque en estos casos las penas y las multas eran menores.

Dentro de los delitos de peligro común o que pueden ocasionar graves perjuicios para la comunidad y otras infracciones se incluían trece conductas: incendio; daño en obra de defensa común; provocación de incendio o derrumbe; perturbación en servicio de transporte colectivo; siniestro o daño grave; pánico; disparo de arma de fuego contra vehículo en que se hallen una o más personas; perturbación de los servicios de comunicaciones, energía y de combustible; tenencia, fabricación y tráfico de sustancias u objetos peligrosos; empleo o lanzamiento de sustancias u objetos peligrosos; obstrucción

1979, un comando del grupo excavó un túnel en el cantón militar de Usaqué en Bogotá y se apoderó de 5.000 armas (Pécaut, 2006: 272).

de obras de defensa o de asistencia; fabricación y tráfico de armas de fuego o municiones; fabricación y tráfico de armas y municiones de uso privativo de las fuerzas armadas.

En su momento, la jurisprudencia reconoció que el terrorismo podía tener conexidad con estos delitos comunes, pues constituían los medios que permitían alcanzar el fin de crear o mantener un estado de zozobra o perturbar el orden público, bien sea de forma objetiva, cuando se causaba daño a las personas o bienes, o subjetiva, cuando la intención o amenaza de materializar la conducta provocaba los mismos efectos. Igualmente, la Corte Suprema de Justicia consideró que las actividades terroristas podían ser medios instrumentales para conseguir el fin último de la actividad política subversiva: la toma del poder y el cambio de la estructura constitucionalmente establecida (Cajar, 2001: 76). Pese a estas reflexiones, y a que el propio Estatuto establecía que las prácticas terroristas estaban dirigidas a producir efectos políticos, en la práctica se desestimó el delito político y cualquiera que cometiera alguno de los actos contemplados en el código penal y los estatutos fue perseguido como un criminal.

Así las cosas, durante la vigencia del Estatuto –se derogó el 20 de junio de 1982 cuando se levantó el estado de sitio- el país vivió un ambiente de polarización social, crisis de derechos humanos, confrontación armada y denuncias de la comunidad internacional y, pese a su severa aplicación, no “eliminó las repúblicas independientes de la cocaína o la industria del secuestro” ni a los grupos guerrilleros (El Espectador, 6 de septiembre de 2008). Por el contrario, durante los últimos años de la década del setenta y principios de la del ochenta la lucha armada de las guerrillas (especialmente de las FARC y el M-19) recrudesció, al igual que las acciones de pequeños grupos armados como el Movimiento de Autodefensa Obrera (MAO) y disidencias del EPL y el ELN (Pécaut, 2006: 294).

Dado que las duras normas de excepción no resultaron efectivas, el gobierno proclamó una ley de amnistía (Ley 37 de 1981) y creó la primera Comisión de Paz.³⁴ No obstante, estas medidas no pudieron solucionar los problemas de orden público ocasionados por la lucha insurgente y los actos de terrorismo por varios motivos de carácter político y técnico. Primero que todo, la ley era demasiado restrictiva: obligaba a los guerrilleros a acogerse a la amnistía en un corto periodo de tiempo (dos meses), excluía a los autores de secuestros y extorsiones, suspendía las acciones militares siempre y cuando los grupos guerrilleros prometieran entregar las armas y revelaran la identidad de sus miembros y se aplicaba a los prisioneros con la condición de que las agrupaciones a las que pertenecían depusieran las armas. Como era de esperarse, una amnistía de esas características fue rechazada por las guerrillas, aunque algunos de sus miembros se acogieron individualmente (Pécaut, 2006: 297).

La Comisión fue estéril porque desde su conformación “no se estipularon mecanismos concretos y entidades encargadas de proveer los medios indispensables para su funcionamiento. En la práctica era una especie de instancia *ad hoc*, que no representaba al presidente y que no disponía de recursos gubernamentales para cumplir su encargo, más allá del que cada uno de sus integrantes tenía a través de sus cargos. Se trataba, en

³⁴ Decreto 2761 de 1981.

últimas, de una Comisión de carácter transitorio, de corta vigencia, con funciones de recomendación pero sin ninguna capacidad de decisión” (Arias, 2008: 12). De hecho, ninguna de las recomendaciones de la Comisión para reintegrar a los guerrilleros a la vida civil fue tenida en cuenta por el gobierno de Turbay, lo que desencadenó la renuncia de sus miembros.³⁵

Aparte de lo anterior, es importante anotar que la composición de la Comisión estuvo sujeta a la correlación de fuerzas políticas predominantes para la época, así que el objetivo declarado de crear una entidad integrada por representantes de variados sectores políticos y sociales no se cumplió: “La Iglesia Católica e integrantes de la Fuerza Pública lideraban su composición. Los demás integrantes representaban instancias institucionalizadas del Poder Ejecutivo y por ende se entendía dicha conformación como una aglutinación de sectores acordes a las políticas del Ejecutivo y sin opción real para fuerzas de oposición (terceras fuerzas)” (Arias, 2008: 11).

Es evidente que la propuesta de amnistía y la creación de la Comisión de Paz obedecieron a una necesidad de calmar las críticas que recibía el gobierno de Turbay dentro y fuera del país por los abusos que trajo la aplicación de la normatividad de excepción y no a un viraje en las fórmulas jurídicas y políticas para enfrentar la violencia. En realidad, el Estatuto de Seguridad y el código penal materializaron la Doctrina de Seguridad Nacional imperante en la época, una teoría militar e ideológica del concepto de seguridad que valora por encima de todo la supervivencia del Estado nacional. Esta idea tiene dos impactos importantes: primero, los militares ocupan las instituciones estatales porque consideran que solo así pueden cumplir con su función de defender la seguridad nacional del enemigo encarnado en el comunismo (Turbay, 2008: 4).

Relacionado con lo anterior, el segundo impacto es la construcción de un difuso enemigo interior, definido como cualquier adversario político que opera dentro de las fronteras de la nación y puede significar una amenaza contra los objetivos y los valores nacionales. En América Latina en general, los militares y los gobiernos llevaron al extremo tal definición, justificando las medidas represivas al considerar que “cualquier opositor o crítico al Estado era una seria amenaza a los valores políticos trascendentales que conformaban y caracterizaban la nación, por lo que cualquier respuesta a esta situación fue considerada una legítima defensa de los objetivos nacionales” (Turbay, 2008: 5).

En el contexto de la Guerra Fría se creía que ese enemigo sería algún reflejo del “comunismo internacional”, pero tal categoría no aportaba ninguna claridad sobre las

³⁵ “Entre abril y mayo de 1982, Carlos Lleras y otros seis miembros de la Comisión presentan su renuncia, al considerar que *‘el proceso propuesto por nosotros, después de prolongados estudios y gestiones, para alcanzar el sometimiento al orden constitucional de los grupos alzados en armas no ha sido considerado practicable por el gobierno’* [...] Así lo recuerda un protagonista de la época: *‘la misión era estudiar mecanismos de carácter jurídico, de carácter legal que le permitieran a los grupos alzados en armas reintegrarse a la vida civil. Nosotros le presentamos al Presidente Turbay los resultados de nuestro trabajo, pero desafortunadamente el Doctor Turbay no aceptó las recomendaciones que le hizo la Comisión de Paz, razón por la cual la Comisión en bloque renunció, renuncia que el Doctor Turbay nos aceptó inmediatamente’* (Arias, 2008: 11).

características concretas de aquel: tamaño, número, forma de organización, repertorios de acción, espacios de operación, etcétera. Por ese motivo terminó agrupando actores demasiado diversos: guerrillas, sindicatos, estudiantes, profesores, organizaciones sociales, partidos políticos minoritarios de izquierda, trabajadores, periodistas, entre otros. De igual forma, en una tendencia que se mantiene hasta la actualidad, la vaguedad de la definición del enemigo acarreó una equiparación de las amenazas que borró las fronteras entre subversión y terrorismo del lenguaje político, jurídico y militar.

Cuando Belisario Betancur asumió la presidencia en 1982 tomó decisiones que modificaron momentáneamente la forma de percibir y enfrentar la situación de violencia que atravesaba el país. Los fracasos de los gobiernos anteriores mostraron la necesidad de abandonar la fórmula meramente represiva y buscar oportunidades de concertación política para conseguir la paz. Un primer punto de esa estrategia fue advertir que la desigualdad era la principal causa objetiva de la violencia, por lo que las reformas políticas, económicas y sociales debían ser la prioridad del gobierno. En segundo lugar, reconoció el carácter político de los grupos insurgentes, estableciendo la negociación política como la condición básica para la búsqueda de la paz (Chernick, 1996: 2; Arias, 2008: 12). Para lograr esos cometidos, el gobierno suspendió el Estatuto de Seguridad y levantó el estado de sitio (en junio de 1982), reactivó la Comisión de Paz³⁶ y promulgó una ley de amnistía incondicional para acoger a los múltiples grupos guerrilleros que actuaban en el país (Ley 35 de 1982).

A diferencia de la propuesta de amnistía de Turbay, en esta ocasión el proyecto de ley tuvo una amplia discusión pública y el texto final demostró las profundas diferencias políticas que sustentaban la norma: no exigió que los autores de los delitos políticos pidieran acogerse a ella sino que aplicaba automáticamente, incluso para quienes no habían sido acusados; solo excluyó a los responsables de crímenes cometidos fuera de combate y con rasgos de atrocidad; y ejecutó el Plan Nacional de Rehabilitación para beneficiar a las zonas afectadas por la guerra y contribuir a la reinserción de los

³⁶ El Decreto 2711 de 1982 estipuló que la Comisión tenía la responsabilidad de presentar alternativas de acción al Presidente en cuatro materias: 1. Incorporación de áreas y estamentos a la vida política, económica y social del país, dentro del marco del Estado de Derecho, el sistema político y la dinámica económica y social, que es necesario crear para dar cabida, expresión y respuestas suficientes a las nuevas realidades, fuerzas y demandas generadas en los avances de la nación, y para proveer a las instituciones democráticas vigentes de la conducción que exige el desarrollo de la comunidad; 2. Recuperación y desarrollo de las regiones, subregiones y secciones del territorio que a juicio del Gobierno, o en concepto de la Comisión, requieren estrategias y programas específicos de acción del Estado y de los diferentes sectores de la comunidad, para asegurar el desenvolvimiento ordenado de la economía y la sociedad colombiana; 3. Mejoramiento sustancial de la justicia y la seguridad de los ciudadanos, tanto en las ciudades como en el campo, así como de la vigilancia de la administración pública y la tutela de los derechos de la comunidad; 4. Promoción de la eficiencia de la acción y del gasto público y de la actividad del sector privado en la atención de las necesidades básicas de nutrición, salud, educación, vivienda, empleo, seguridad social, participación ciudadana y recreación de los segmentos más pobres, vulnerables y desprotegidos de la población.

guerrilleros a la vida civil³⁷ (Pécaut, 2006: 306). La Comisión de Paz también mostró sendas diferencias, pues estuvo conformada por representantes de todas las fuerzas políticas, incluyendo al Partido Comunista, el Partido Social de los Trabajadores, el MOIR, sindicatos, periodistas y académicos críticos del gobierno (Arias, 2008: 13).

Pese a estos significativos virajes institucionales, la estrategia de construcción de paz y apertura democrática del gobierno Betancur fracasó. En primer lugar, aunque consiguió resultados tangibles –como los acuerdos de La Uribe con las FARC-, la Comisión terminó desintegrándose en agosto de 1986 debido a las rencillas internas y la imposibilidad de concretar acuerdos definitivos con los grupos insurgentes más fuertes. En segundo lugar, la amnistía fue rechazada por las guerrillas, incluido el M-19, que había participado activamente en su discusión y al principio había dado muestras de querer acogerse a ella. En tercer lugar, el clima a favor de la paz se diluyó como resultado de la continuidad y el agravamiento de la violencia: a las acciones de las guerrillas (la toma del Palacio de Justicia en noviembre de 1985 fue particularmente contraproducente) se sumó la arremetida de los carteles del narcotráfico y los grupos paramilitares.

Hasta los primeros años de la década del ochenta, los gobiernos y la opinión pública en Colombia se habían acostumbrado a relacionar casi exclusivamente a la subversión con los episodios de violencia que diariamente azotaban al país. En consecuencia, las normas habían estado dirigidas a contener a dichos grupos y castigar prácticamente cualquier actividad que pudiesen cometer en aras de sus objetivos, bien fueran políticas, vandálicas o abiertamente bélicas y terroristas. De igual forma, cuando se exploraban alternativas de negociación estaban dirigidas a buscar salidas a la violencia insurgente. El narcotráfico no obtuvo la circunspección del gobierno pese a ser un problema evidente desde la “bonanza marimbera” de mediados de la década del setenta.

Las cosas cambiaron debido al asunto de la extradición. Aunque Colombia tenía un tratado vigente con Estados Unidos desde marzo de 1982, Betancur se mostró reacio a aplicarlo, probablemente en virtud de consideraciones nacionalistas que hacían parte de su ideario político y de la creencia en que la extradición provocaría amplio rechazo en la opinión pública, que todavía no tenía una visión muy negativa de los traficantes y miraba con simpatía su aporte a la actividad económica interna. El gobierno, encabezado por el ministro de justicia Rodrigo Lara Bonilla, prefirió reforzar las acciones de represión interna al procesamiento y tráfico de droga, obteniendo golpes importantes como el auto de detención y el levantamiento de la inmunidad parlamentaria de Pablo Escobar, la captura de algunos miembros menores de las mafias locales, la inmovilización de aeronaves y el hallazgo y destrucción de varios laboratorios -como el de Tranquilandia (marzo de 1984), que había sido financiado y construido conjuntamente por varias organizaciones de narcos- (Melo y Bermúdez, 1994).

³⁷ El PNR intervenía en cuatro sectores principales -infraestructura física, agropecuario, servicios públicos básicos y servicios sociales- con el fin de beneficiar a las zonas afectadas por la violencia, la pobreza y la desigualdad. Con ello se buscaba superar las causas objetivas del conflicto, pero en la práctica “el programa intervenía en aquellas zonas del país en las que hubiera presencia de grupos guerrilleros, enviando el equívoco mensaje de que dicha presencia era el indicador de la intensidad de las ‘causas objetivas’ del conflicto” (Fundación Ideas para la Paz, 2011: 4).

En retaliación, sicarios del cartel de Medellín asesinaron a Lara Bonilla el 30 de abril de 1984; sin embargo, el gobierno no se amilanó y respondió con dureza: declaró nuevamente el estado de sitio,³⁸ ordenó el embargo de los bienes de los traficantes, sometió los procesos por narcotráfico a la justicia penal militar y anunció que aplicaría la extradición, lo que hizo en forma intermitente durante los dos años siguientes. Para combatir la extradición y bloquear la acción penal y policial, los narcotraficantes recurrieron a esfuerzos judiciales - el tratado fue demandado ante la Corte-, a la violencia e intimidación -varios jueces y miembros de la policía fueron asesinados, intimidados o sobornados- y a la búsqueda de una negociación que les permitiera legalizar sus fortunas y obtener una amnistía. Los principales capos de los carteles ofrecieron retirarse de la política, suspender el tráfico de drogas, entregar laboratorios, rutas y flotas y someterse a la justicia colombiana si el gobierno cesaba los ataques contra ellos y no aplicaba la extradición (Melo y Bermúdez, 1994; Verdad Abierta, 9 de julio de 2012).

Aunque el gobierno estuvo tentado a aceptar tales propuestas, enfrentó críticas de políticos, periodistas, miembros de la fuerza pública y otras personas que advirtieron la inconveniencia política, jurídica, económica e incluso moral de negociar con los narcos y permitir que sus crímenes quedaran en la impunidad y salvaguardaran sus fortunas. De igual forma, Betancur recibió duras presiones por parte del gobierno de Estados Unidos, empeñado en imponer una política de control sobre la producción y el tráfico de estupefacientes y no sobre el consumo. Además, el gobierno estimó que las condiciones expresadas por los narcos hubiesen resultado demasiado costosas en el futuro (Melo y Bermúdez, 1994):

Aunque el efecto práctico de largo plazo que habría tenido aceptar un acuerdo no puede evaluarse, sin duda la suspensión del tráfico por estos jefes hubiera representado el fortalecimiento de otros grupos que los habrían suplantado, en el caso improbable de que hubieran cumplido sus compromisos y se hubieran retirado del negocio. En términos de lucha contra la droga, la estrategia tendría un impacto temporal: el hecho de que una generación de narcotraficantes hubiera hecho fortuna y pudiera disfrutar de ella sin ningún costo aparente habría sido parte esencial del problema futuro, y sin duda habría alentado a otros a seguir su ejemplo. En cuanto a la violencia, es muy probable que la confrontación apenas se pospusiera un poco, para realizarse en condiciones de mayor poder para los traficantes. Pero no debe olvidarse que las acciones de violencia de los narcotraficantes apenas comenzaban, y el problema del "narcoterrorismo", para usar un término que aún no se usaba, todavía no había surgido.

Ante el estropicio de estos procesos de negociación, en 1986 Virgilio Barco tuvo que asumir la presidencia en medio de una escalada de violencia por parte de las guerrillas y los carteles de la droga. En el primer caso el gobierno intentó nuevamente la vía del reconocimiento político y la negociación. Teniendo en cuenta que durante los años anteriores se habían logrado acercamientos con el M-19, el EPL y el Quintín Lame, Barco conformó una Consejería para la Reconciliación, Normalización y Rehabilitación que tenía la misión de proponer lineamientos realistas para una política de paz. El trabajo de esta consejería, junto con otras comisiones y mesas de trabajo, finalmente daría como

³⁸ Decreto 1038 de 1984.

resultado un acuerdo bajo el cual el M-19 y otras guerrillas entregaron las armas en marzo de 1990 (Arias, 2008: 16-18).

La acción de las guerrillas y los diálogos de paz propuestos por los sucesivos gobiernos habían generado desde el principio una respuesta violenta por parte de grupos de extrema derecha apoyados por empresarios, terratenientes, ganaderos, funcionarios públicos y miembros de la fuerza pública (activos o retirados) y los organismos de inteligencia, quienes aportaron personal, armas, equipamiento, información y dinero. En una primera fase, estos grupos de civiles armados contaron con respaldo legal (Decreto 3398 de 1968 y Ley 48 de 1968), constituyéndose como autodefensas para defender sus propiedades de la guerrilla y ayudar al Estado a restablecer la normalidad y el orden público en las zonas donde operaban. Posteriormente se convirtieron en estructuras paramilitares ilegales que, escudándose en una falsa pretensión antisubversiva, se utilizaron para favorecer los intereses privados de narcotraficantes (para proteger cultivos y rutas, por ejemplo), esmeralderos, empresarios, ganaderos, terratenientes y políticos regionales.³⁹

Una de esas primeras organizaciones, denominada Muerte A Secuestradores (MAS), fue conformada en 1981 por los carteles del narcotráfico como resultado del secuestro de Martha Nieves Ochoa, familiar de los capos del cartel de Medellín, por parte del M-19. Durante los siguientes años, el MAS se expandió a diferentes regiones del país (Caquetá, Magdalena Medio, Meta, nordeste antioqueño, Arauca, Casanare y el Valle), donde cometió secuestros, torturas, desapariciones y asesinatos de guerrilleros o sospechosos de simpatizar con la causa subversiva. Al principio, la opinión pública e incluso las autoridades vieron con cierta simpatía esta reacción contra los atropellos cometidos por las guerrillas (secuestros, hurtos, extorsiones, etcétera), pero rápidamente esa sensación fue reemplazada por el miedo ante las tácticas de terror instauradas por el MAS, las cuales terminaron por afectar no solo a combatientes de la guerrilla sino

³⁹ “Así que, en pocos años -apenas un par de decenios desde los decretos y las leyes de amparo de la defensa civil- la participación interesada de los grandes terratenientes, de ciertos sectores de las Fuerzas Armadas y, sobre todo, el narcotráfico complicó el ya de por sí conflictivo fenómeno del paramilitarismo y lo degradó. Si en los años sesenta y en los setenta había sido parte de la solución a los problemas causados por la guerrilla -especialmente para los propietarios de tierras y los ganaderos- en los años ochenta se transformó su esencia. Por regla general, las autodefensas dejaron de ser pequeños grupos protectores de tierras, bienes y vidas para convertirse en bandas que defendían los intereses privados de los propietarios perjudicados por la guerrilla. Es más, en ese tiempo -con honrosas excepciones- se estaban formando y consolidando grupos diferentes de paramilitares, como los de los narcotraficantes, los de las mafias de las esmeraldas y los de los ganaderos y de los terratenientes. Hay que añadir a esto que la negativa de algunos sectores más radicales e ideologizados de las Fuerzas Armadas colombianas a las primeras negociaciones con la guerrilla, llevadas a cabo por el Gobierno de Belisario Betancur, hizo que esos sectores se adhirieran moralmente o de facto al paramilitarismo. Casi todos estos grupos, ya fueran soldados convencidos de la urgencia de enfrentarse a la guerrilla por métodos poco ortodoxos, antirrevolucionarios de corazón, defensores de sí y de los suyos o delincuentes comunes, que aprovechaban el paramilitarismo para sus propios fines, acabarían uniendo objetivos e intereses comunes a mediados los años noventa (Rivas y Rey, 2008: 45).

también a sindicalistas, periodistas, juristas y otras personas sin relación con la subversión⁴⁰ (Verdad Abierta, 23 de septiembre de 2011).

Partiendo de un proyecto de expansión que tuvo su epicentro en Puerto Boyacá y el Magdalena Medio, paulatinamente fueron expandiéndose por el país otros grupos de ese tipo, quienes desataron una “guerra sucia” que tuvo varios componentes (Huhle, 2001; Barón y Gutiérrez, 2005; Pécaut, 2006: 393-398; Barón, 2011): la expulsión de las guerrillas, el desencadenamiento de una campaña de violencia y terror para impedir el desarrollo de las vertientes políticas de izquierda –la cual se hizo patente en el exterminio de la Unión Patriótica-, el control de enclaves económicos legales e ilegales, el dominio territorial, la construcción de órdenes sociales⁴¹ y el apoyo a proyectos políticos regionales. Pese a estas muestras de la multidimensionalidad del fenómeno, el paramilitarismo no fue considerado una amenaza autónoma y hasta bien entrada la década del ochenta se le vio solamente como el “brazo armado” de los carteles narcotráfico (Cubides, 2004: 14).

Así las cosas, a diferencia de lo sucedido durante las administraciones de Turbay y Betancur, cuando se pensaba que el núcleo de la violencia eran las guerrillas, en la época de Barco ya estaba claro que el narcotráfico era una amenaza delicada. Los asesinatos, secuestros, amenazas, desapariciones, sobornos y atentados cometidos por los carteles dominantes para amedrentar al Estado, a la sociedad y a los competidores eran frecuentes y se intensificaron con el paso de los años. Para afrontar esta grave situación, el gobierno anunció un enfrentamiento frontal contra las mafias y promulgó el Estatuto para la Defensa de la Democracia -también llamado Estatuto Antiterrorista- (Decreto 180 de 1988).

Refrendando el estado de sitio declarado desde 1984, el gobierno justificó la necesidad de una fuerte legislación excepcional en la turbación del orden público originada por los atentados terroristas ejecutados por los carteles que afectaban a las instituciones públicas, la infraestructura económica y la ciudadanía en general en las principales capitales del país. No obstante, resulta curioso que en ninguno de los 78 artículos que componen el decreto se menciona la palabra narcotráfico ni los problemas relacionados

⁴⁰ “La justicia empezó a ser aplicada por estos particulares armados, especialmente en las zonas más apartadas del país, donde la presencia del Estado era casi inexistente. Fue de esta manera que decenas de líderes del M-19 fueron torturados y abandonados inconscientes frente a periódicos de Medellín con letreros en el pecho que rezaban: ‘soy del M-19. Soy un secuestrador’ y poco a poco las ‘limpiezas sociales’ se convirtieron en mecanismos de control de la subversión. Cadáveres de hombres acribillados, estrangulados y colgados en árboles dejaban al descubierto la crudeza de las nuevas técnicas del mensaje antisubversivo. Periodistas, juristas y sindicalistas ampliarían la lista negra de este ‘escuadrón de la muerte’ que ahora perseguía tanto insurgentes como a inocentes” (Verdad Abierta, 23 de septiembre de 2011).

⁴¹ “La fragilidad de las motivaciones ideológicas y la fuerza de las motivaciones económicas no impiden, sin embargo, que se suscite la guerra sucia, por una parte, y que surjan, por la otra, algunas innovaciones a la ‘moralización’ de la sociedad. En las ciudades [...] da origen a organizaciones que se proponen eliminar a todos los ‘desviados’ o ‘marginales’. Estas operaciones de ‘limpieza’ que dejan como saldo numerosas víctimas, se inscriben en un conflicto social difuso” (Pécaut, 2006: 398).

con el mismo, de tal forma los delitos creados, así como las reglas procesales, podían ser usadas contra cualquier grupo considerado por el gobierno como responsable del terrorismo, incluso si tenía un carácter político⁴² (Gallón, 1987: 79).

El Estatuto Antiterrorista distinguía tres tipos de delitos: contra la seguridad y la tranquilidad públicas, contra la libertad individual y el patrimonio económico y contra los funcionarios públicos. Dentro de los primeros se encontraba el terrorismo, el cual nuevamente se definía como la provocación o mantenimiento de un estado de zozobra o terror en la población o en un sector de ella, mediante actos que pongan en peligro la vida, la integridad física o la libertad de las personas o las edificaciones o los medios de comunicación, transporte, procesamiento o conducción de fluidos o fuerzas motoras valiéndose de medios capaces de causar estragos o de llamada telefónica, cinta magnetofónica, video, casete o escrito anónimo.

Los otros delitos incluidos en el primer grupo eran los siguientes: auxilio a las actividades terroristas; omisión de informes sobre actividades terroristas; exigencia o solicitud de cuotas para terrorismo; instigación o constreñimiento para ingreso a grupos terroristas; concierto para delinquir; instigación al terrorismo; incendio, destrucción o daño de nave, aeronave o medio de transporte por acto terrorista; disparo de arma de fuego y empleo de explosivos contra vehículo; tenencia, fabricación, tráfico y uso de armas o sustancias tóxicas; empleo o lanzamiento de sustancias u objetos peligrosos; fabricación y tráfico de armas y municiones de uso privativo de las Fuerzas Militares o de Policía Nacional; corrupción de alimentos y medicinas; instrucción y entrenamiento; utilización ilícita de equipos transmisores o receptores; administración de recursos; interceptación de correspondencia oficial; utilización ilegal de uniformes e insignias; suplantación de autoridad e incitación a la comisión de delitos militares.

Dentro de los otros dos grupos de delitos se incluían las siguientes actividades: secuestro; tortura; extorsión; amenazas personales o familiares; atentados terroristas contra complejos industriales y otras instalaciones; secuestro de aeronaves, naves, o medios de transporte colectivos; homicidio con fines terroristas y lesiones personales con fines terroristas. Aunque formalmente hacían parte de otra categoría de delitos, se presuponía que eran cometidos para satisfacer fines terroristas y establecía agravantes penales en ese sentido. Para afianzar el Estatuto, el gobierno reorganizó y aumentó las competencias de los Juzgados de Orden Público que habían sido originalmente instituidos por el Decreto 1631 de 1987 para proteger a las personas que eran perseguidas por sus opiniones o sus labores políticas. Efectivamente, el Decreto 474 de 1988 creó el Tribunal Superior de Orden Público y le adjudicó la responsabilidad de conocer en primera instancia sobre los tres tipos de delitos consagrados en el código penal.

Al igual que el Estatuto de Seguridad, el Antiterrorista constituyó una recopilación dispersa de conductas delictivas, presentadas orgánicamente y acompañadas con un

⁴² El propio presidente Barco reconocía este propósito: “En este estatuto se define y se castiga severamente el delito de terrorismo, su definición es más amplia que la del Código Penal para cobijar de esta manera el mayor número posible de organizaciones y actividades terroristas. Además, se ha suprimido de la definición de terrorismo todo aquello que haría difícil probar que alguien era un terrorista” (Molano, 1995: 103).

aumento correlativo de las penas. Sin embargo, el segundo amplió mucho más las atribuciones de la fuerza pública, permitiendo el arresto, el allanamiento, el registro y la interceptación de teléfonos sin necesidad de orden judicial ni de autoridad alguna. Con ello “estableció procedimientos judiciales sumarios, caracterizados por recortes sustanciales a las garantías judiciales y por una definición ambigua y amplia del delito de terrorismo, permitiendo así un tratamiento draconiano del delito político, asimilándolo al delito de terrorismo, y criminalizando formas legítimas de protesta social y política”⁴³ (Andreu, 2001: 255-256). Pese a estas disposiciones tan delicadas y polémicas,⁴⁴ el Estatuto fue bien recibido porque hizo sentir que por fin el gobierno estaba reaccionando contra el terrorismo del narcotráfico (Revista Semana, 29 de febrero de 1988).

Además de los carteles propiamente dichos, el Gobierno también atacó a los grupos paramilitares. Aunque consideraba errada esa denominación para agrupar diversos conjuntos criminales (escuadrones de la muerte, bandas de sicarios, grupos de autodefensa o de justicia privada), lo importante es que los responsabilizaba de subvertir el orden público, atentar contra la seguridad ciudadana y crear un ambiente de incertidumbre y zozobra. Pese a ello, no eran considerados una amenaza terrorista autónoma, sino que era su vínculo de dependencia con los agentes del narcotráfico⁴⁵ el que obligaba a tomar medidas perentorias para contener la violencia.

⁴³ Un asunto delicado en ese sentido fue la modificación del hábeas corpus mediante el Decreto 182 de 1988, haciendo que ese derecho, que anteriormente podía ser presentado ante el juez en el lugar de detención, solamente pudiera concederlo el juez superior. Así, el gobierno prácticamente eliminó o redujo el uso del hábeas corpus para inculpados de terrorismo, pues estos jueces solamente existían en determinados lugares del país (Ambos, 1989).

⁴⁴ “Lo cierto es que estas normas y procedimientos de excepción se han aplicado, entre otros, a 16 dirigentes sindicales de la empresa estatal de telecomunicaciones (Telecom), en 1993 por una huelga contra la privatización de la empresa; a varios estudiantes que durante manifestaciones habían lanzado piedras contra la fuerza pública; a varios prelados, incluidos algunos obispos, por alentar diálogos entre grupos insurgentes u autoridades regionales. Uno de los casos más patéticos sería el del alcalde de Tibú (Norte de Santander) y miembro de la UP, Tirso Vélez, procesado por actividades ‘terroristas’. Dentro de las pruebas de cargo en su contra sería esgrimido un libro de poesía *-Poemas Perseguidos-* en el cual, uno de los poemas, ‘Tibú, un sueño de paz’ describe el destino de un soldado pobre y de un guerrillero atrapados en el conflicto” (Andreu, 2001: 256).

⁴⁵ “Hacia finales de la década del ochenta era evidente que las autodefensas habían sufrido una profunda transformación en coincidencia con el auge del narcotráfico, factor que se expresó en un enorme poder ofensivo. Una investigación realizada por el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, en 1987 estableció que las masacres ocurridas en la región de Urabá, ejecutadas por una organización con asiento en el Magdalena Medio, en alianza con otra ubicada en el departamento de Córdoba, tuvieron como autores intelectuales a reconocidos ‘capos’ del narcotráfico [...] En la administración Barco (1986-1990), en medio de la persecución al narcotráfico, el gobierno se percató del peligro que representaban estas estructuras, convertidas en ejércitos de la mafia en pleno proceso de expansión. En consecuencia, en 1989, el presidente Barco, mediante la derogatoria del Decreto 3398 de 1965, declaró ilegales a las autodefensas. Este mismo año, es muerto por la policía Gonzalo Rodríguez Gacha, uno de los principales responsables de la violencia en los años ochenta. Entre 1988 y 1991 se impone una tendencia ascendente en los asesinatos de civiles. Entre las víctimas, se encuentran funcionarios del Estado, dirigentes, militantes y simpatizantes de la Unión Patriótica (UP), de los partidos

Mediante los Decretos 813, 814, 815 y 1194 de 1989, el Gobierno creó una Comisión asesora dedicada a diseñar un plan de acción integral contra dichos grupos;⁴⁶ instituyó un Cuerpo Especial Armado compuesto por efectivos de la Policía para combatirlos; derogó el Decreto 3398 de 1965, el cual permitía que los civiles participaran en actividades de restablecimiento y mantenimiento del orden público; y endureció los castigos para quienes se vincularan, promovieran, financiaran, organizaran, dirigieran, fomentaran, instruyeran, entrenaran o equiparan a esos grupos. Pese a que estas y otras medidas excepcionales serían ulteriormente adoptadas como legislación permanente (Decreto 2254 de 1991), la expansión del paramilitarismo durante la siguiente década dejaría en evidencia su falta de efectividad.

Por otra parte, las mafias del narcotráfico respondieron a la ofensiva del gobierno desatando una escalada terrorista sin precedentes en la historia del país, cuyo objetivo era evitar la extradición doblegando por la fuerza al Estado o por lo menos llevándolo a negociar a través de la presión violenta. Uno de los atentados más destructivos fue cometido el 6 de diciembre de 1989, cuando un bus cargado con 500 kilos de dinamita explotó junto al edificio del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), provocando destrozos en tres kilómetros a la redonda, la muerte a más de medio centenar de personas y heridas al menos a otras 600 (El Espectador, 5 de diciembre de 2009). Apenas una semana antes el cartel de Medellín había consumado otro atentado particularmente despiadado al volar un avión en pleno vuelo, asesinando a 107 personas (El Espectador, 28 de septiembre de 2012).

Además de los atentados con carros bomba, la campaña narcoterrorista incluyó la intimidación y el asesinato de periodistas, miembros de la fuerza pública, jueces, funcionarios públicos e incluso del candidato presidencial Luis Carlos Galán. Alarmados por las dimensiones que adquirió esa “guerra contra el Estado” y por las consecuencias negativas que traería para el negocio y las posibilidades de negociar con el gobierno, el cartel de Cali y otros antiguos aliados del cartel de Medellín se negaron a seguir apoyando financiera y militarmente a Pablo Escobar, lo cual desató una violenta disputa entre los

tradicionales, miembros de sindicatos y de organizaciones sociales. Los autores de dichos asesinatos tenían una clara procedencia de estructuras asociadas con el narcotráfico” (Verdad Abierta, s/f).

⁴⁶ Las funciones de la “Comisión Asesora y Coordinadora de las acciones contra los escuadrones de la muerte, bandas de sicarios o grupos de autodefensa o de justicia privada” eran: realizar un diagnóstico preciso y detallado de la situación en el país y en cada una de las regiones más afectadas por la existencia y acción de estos grupos; elaborar un plan integral de acción contra estos grupos, el cual será presentado a la consideración del Gobierno Nacional; coordinar los recursos disponibles y las actividades de inteligencia y operacionales necesarias para combatir dichos grupos; evaluar periódicamente los resultados con el fin de adoptar los correctivos necesarios y rendir mensualmente los correspondientes informes al Presidente de la República; analizar las normas vigentes que tengan alguna incidencia en la lucha contra estos grupos, especialmente el Estatuto para la Defensa de la Democracia, evaluar cuáles han sido sus efectos reales y proponer, antes del 1 de junio de 1989, las reformas legales o administrativas que considere pertinentes.

carteles que incluyó graves atentados terroristas como la voladura del edificio Mónaco⁴⁷ (El Espectador, 24 de agosto de 2012).

Los actos de terrorismo se volvieron cotidianos en las principales ciudades del país y el gobierno se mostraba dubitativo para enfrentar la situación: “si trataba de derrotar a los narcotraficantes con un enfrentamiento radical, podía provocar tales niveles de retaliación que el país se volviera contra él y lo responsabilizara de los males sufridos; si cedía, amplios sectores lo habrían visto como un gobierno débil, y era poco probable que ceder produjera resultados durables” (Melo y Bermúdez, 1994). En las postrimerías del gobierno Barco, el país se sentía completamente a merced de la violencia y la crisis política y económica. La esperanza renació con la elección de César Gaviria y su bandera de gobierno: la promulgación de una nueva constitución.

En efecto, una serie de signos alentadores en la coyuntura nacional, así como las novedosas y garantistas características de la constitución de 1991, hicieron pensar que por fin sería posible detener la violencia que azotaba al país (Andrade y Barrera, 2013: 86-87):

En primer lugar, al concretar los acuerdos alcanzados en los exitosos procesos de paz con las guerrillas (M-19, EPL, Quintín Lame y el PRT), la nueva carta política prometía ofrecer las herramientas necesarias para conseguir el desarme, la desmovilización y la reintegración de los combatientes de los grupos armados. En segundo lugar, ante la dimensión que venía adquiriendo la violencia asociada al narcotráfico, ofrecía alternativas jurídicas para que los carteles cesaran la escalada terrorista que habían emprendido contra el Estado y se sometieran a la justicia (Vargas, 2011; Villarraga, 2011). En tercer lugar, y este es un elemento crucial, la Constitución promovió reformas políticas dirigidas a modernizar el Estado y aumentar los niveles de inclusión, participación y apertura democrática, pues se partía de la premisa de que la violencia era el resultado de la histórica clausura del sistema político y la exclusión (Villarraga, 2011; Gutiérrez, 2011: 421-423).

Además, el sometimiento de los principales capos del narcotráfico a la justicia, que venía negociándose desde 1984 (Verdad Abierta, 9 de julio de 2012), parecía volverse realidad cuando Pablo Escobar se entregó a las autoridades (el 19 de junio de 1991) bajo la condición de no ser extraditado y fue recluso en la cárcel de La Catedral en Envigado.

⁴⁷ “Hacia las cinco y diez minutos de la mañana del miércoles 13 de enero de 1988, tres individuos llegaron en carro hasta el edificio Mónaco, ubicado en el sector de El Poblado, entre Medellín y Envigado, y tras descender a toda prisa del automotor salieron corriendo. Cuando dos vigilantes del complejo habitacional se aproximaron al carro para examinar su interior, este explotó causando destrozos en varias edificaciones a la redonda. Cuando las autoridades llegaron al sitio de la explosión se encontraron con una sorpresa: salvo el penthouse del edificio, ninguna de los otros apartamentos estaba ocupado, pero en cada piso había un derroche de lujo. En el parqueadero sólo vehículos de colección, motocicletas y hasta una limosina Mercedes Benz. En cada uno de los niveles, toda una galería de arte con cuadros originales de pintores nacionales e internacionales. El edificio Mónaco era, ni más ni menos, el búnker privado de Pablo Escobar Gaviria y de su familia” (El Espectador, 24 de agosto de 2012).

Meses antes ya se habían entregado los hermanos Rodríguez Orejuela, principales socios de Escobar en el cartel de Medellín. El gobierno tuvo que comprometerse a proteger la vida de los capos, rebajarles las penas y otorgarles grandes concesiones en el régimen penitenciario, pero en general la noticia fue tomada como un éxito de la política del gobierno contra el narcotráfico y la violencia (El País, 20 de junio de 1991).

Igualmente, “en materia de orden público y seguridad, el Gobierno precisó el papel de los militares y de las instituciones civiles del Estado. Reconoció que los problemas de defensa y seguridad eran asuntos políticos y no militares, lo que constituyó un viraje notable (Leal, 2002: 76-86). En esta óptica, creó una Consejería Presidencial para la Defensa y la Seguridad, nombró un ministro de la defensa civil, hizo reformas a la organización y el funcionamiento militares, argumentó que los procesos de paz eran vías alternativas válidas al tratamiento del conflicto armado, hizo un seguimiento a los principales factores de violencia, fortaleció la justicia y, de manera muy significativa, diseñó una Estrategia Nacional contra la Violencia” (Guzmán, 2013: 21-22):

Esta estrategia reconoció la multiplicidad de formas de violencia, incluida la producida por la acción ilegal de los agentes del Estado, y formuló tres propósitos generales: garantizar el monopolio estatal del uso de la fuerza, recuperar la capacidad de la justicia para sancionar delitos, y ampliar el cubrimiento estatal en el territorio nacional. En el documento de dicha estrategia se menciona el papel asignado al Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) en los 404 municipios más deprimidos del país, como factor de deslegitimación de la violencia. La Estrategia Nacional contra la Violencia se desarrolló, mediante directivas presidenciales, sobre cinco temas: un enfoque regional de la estrategia, el fortalecimiento de la justicia, la política para enfrentar a diversos agentes de violencia, la defensa y promoción de los derechos humanos, y una política de juventud (Guzmán, 2013: 22)

La divulgación de la Estrategia transmitió la idea de que finalmente el gobierno tenía una política clara en materia de seguridad, fortalecimiento de la justicia y defensa de los derechos humanos (El Tiempo, 29 de diciembre de 1991). No obstante, el optimismo se desvaneció muy pronto. En primer lugar, la actividad armada de las guerrillas aumentó. Mientras que el M-19, el EPL y otros grupos menores se desmovilizaron y se integraron en el proceso constituyente, las FARC y el ELN mostraron desconfianza frente al proceso y acordaron, durante la quinta cumbre de la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar (celebrada en septiembre de 1990), incrementar su actividad bélica contra las fuerzas armadas y la infraestructura económica del país. Aunque se presentaron oscilaciones, las emboscadas, los hostigamientos y los ataques contra instalaciones militares y de policía, así como las agresiones contra la población civil y la infraestructura –secuestros, toma de poblaciones, homicidios, voladura de oleoductos y torres de energía, destrucción de medios de transporte, etcétera- aumentaron sostenidamente durante toda la década (Echandía, 2000: 118-119).

En segundo lugar, la constituyente prohibió la extradición, lo cual dejó la sensación de que se había cedido frente al terrorismo y demás intimidaciones ejercidas por los narcotraficantes; en realidad, el argumento de la soberanía judicial y política en el que se fundamentó la decisión no convenció a nadie. En tercer lugar, el sometimiento de los narcos a la justicia fue una farsa, pues desde la cárcel continuaron controlando el negocio y

ordenando secuestros, atentados y asesinatos; además, al interior de los sitios de reclusión seguían contando prácticamente con los mismos lujos y comodidades que tenían en sus mansiones.⁴⁸ Finalmente, después de un año de reclusión, Escobar organizó un motín y se fugó de La Catedral junto con sus lugartenientes (El País, 23 de julio de 1992). El escándalo desprestigió mucho al gobierno y acrecentó el malestar en la ciudadanía, lo cual a la larga fomentaría las respuestas coactivas contra la violencia.

En principio, el cartel de Medellín intentó mantener un bajo perfil, mermando los grandes atentados con carros bomba —en Bogotá no explotó ninguno por cerca de dos años y en Medellín se redujeron los casos- y ejecutando ataques menores con petardos y artefactos similares. No obstante, el 15 de enero de 1993 Escobar envió una carta a Gustavo de Greiff, fiscal General de la Nación, en la cual anunciaba el regreso a la “lucha armada” (Semana, 22 de febrero de 1993):

Frente a todas las circunstancias, no queda otra alternativa diferente a la de descartar la lucha jurídica y emprender y asumir una lucha armada y organizada. Como consecuencia de todo lo anteriormente dicho, deseo comunicarle a usted de manera oficial y pública mi determinación de fundar y liderar un grupo rebelde armado que se denominará Antioquia Rebelde [...] Estaré siempre atento al diálogo y a la búsqueda de la paz, pero de hoy en adelante las condiciones de ese diálogo serán las mismas que se emplean para todos los grupos rebeldes, llámense subversivos o guerrilleros.

Un mes después estallaron en Bogotá un carro bomba y una carga de dinamita que produjeron cuantiosos daños materiales y 20 personas heridas. Una tercera bomba fue desactivada por la Policía y los sospechosos de colocar los artefactos explosivos fueron detenidos. Durante el interrogatorio confesaron que habían sido contratados por la organización de Escobar para realizar una serie de atentados en Bogotá siguiendo un plan de tres fases: la primera tenía por objetivo generar pánico en la ciudadanía; la segunda consistía en hacer estallar 12 carros bomba de 100 kilos de dinamita cada uno en entidades del Estado y medios de comunicación; y la tercera tendría como blanco los centros comerciales de la capital (Semana, 22 de febrero de 1993). La aspiración de Escobar y sus aliados era que se les concediera el estatus de delincuentes políticos y recibieran los mismos beneficios de amnistía e indulto que los grupos insurgentes.

Ante ese escenario de violencia generalizada, el gobierno declaró una “guerra frontal” u “ofensiva permanente” contra el narcotráfico y la subversión, la cual se libró en ámbitos militares, policiales y normativos. Frente al primer problema, el Gobierno respondió

⁴⁸ “El jefe del cartel de Medellín, su hermano Roberto de Jesús y los 14 lugartenientes que los siguieron a prisión vivían en medio de un extraordinario confort. Pablo Escobar dormía en una cama de agua y había hecho instalar un jacuzzi en su habitación. A la vez, empotrado en la pared, oficiales del Ejército encontraron un televisor, de pantalla gigante, de sesenta pulgadas. Radios de comunicaciones, armas, equipo de sonido, videograbadora y una casa de muñecas; esta última, localizada cerca a la construcción donde se encuentran las celdas, completan los hallazgos iniciales, exclusivamente en el radio de terreno correspondiente a las celdas” (El Tiempo, 27 de julio de 1992).

creando el Bloque de Búsqueda, un equipo de élite de la Policía que tenía la misión de capturar o ultimar a Pablo Escobar y sus lugartenientes. Pese a los tímidos resultados iniciales, el sacrificio de centenares de agentes y las críticas recibidas, el Bloque terminó propinando duros golpes al narcotráfico en términos de capturas y bajas, situación que provocó violentas retaliaciones por parte de los carteles del narcotráfico. Finalmente, tras más de un año de persecución, agentes del Bloque encontraron y ultimaron a Pablo Escobar en Medellín el 2 de diciembre de 1993 (El Tiempo, 31 de diciembre de 1993).

Sin embargo, la proeza del Bloque de Búsqueda fue oscurecida posteriormente por serias denuncias que afirmaban que para encontrar a Escobar se establecieron alianzas con los Pepes (Perseguidos por Pablo Escobar), un grupo de raigambre paramilitar compuesto por varios enemigos del capo del cartel de Medellín y que presuntamente estuvo dirigido por Fidel Castaño, comandante de las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU) (Semana, 29 de marzo de 1993). Parece ser que los Pepes y la Fuerza Pública trabajaron conjuntamente en las labores de inteligencia y comunicación y en los operativos que permitieron localizar a Escobar; las denuncias incluso aseguran que la CIA y la DEA cooperaron con los Pepes. Así las cosas, el Estado colombiano y las agencias de inteligencia y seguridad norteamericanas tendrían un alto grado de responsabilidad en las violaciones a los derechos cometidas por esos grupos paramilitares, quienes posteriormente serían señalados como terroristas por el propio gobierno de los Estados Unidos (Semana, 16 de febrero de 2008).

Esta respuesta policiva contra el terrorismo estuvo acompañada de un robusto dispositivo jurídico: entre 1990 y 1992 se expidieron aproximadamente 94 decretos (Cijus, 1997: 8) que pretendían dotar al Estado colombiano de amplias potestades para recobrar y salvaguardar el orden público alterado por “grupos de antisociales relacionados con el narcotráfico” que venían afectando el normal funcionamiento de las instituciones públicas, así como la seguridad y la tranquilidad de la ciudadanía y el desempeño de la economía.

Dichos decretos permitieron decomisar los bienes y el dinero de los narcotraficantes, interceptar correspondencia, crear nuevas jurisdicciones policiales y militares e intervenir zonas críticas,⁴⁹ restringir la fabricación y circulación de productos químicos que pudiesen ser utilizados para la producción de estupefacientes y suspender las licencias de aeronaves y vehículos (terrestres y marítimos) y la operación de pistas, muelles o terminales. También se promulgaron medidas especiales para salvaguardar los procedimientos de elección popular y proteger a los miembros de la rama judicial y los testigos que participaban en procesos relacionados con el narcotráfico.⁵⁰ Una norma

⁴⁹ El Decreto 678 de 1990 declaró al municipio de Envigado como “zona de emergencia y de operaciones militares”, permitiendo al comandante militar adoptar las medidas necesarias para mantener el orden público, como por ejemplo prohibir el porte de armas y expendio y consumo de licores, decretar el toque de queda, reglamentar las reuniones y desfiles en sitios públicos y prohibir el tránsito de personas o de vehículos en determinadas zonas. El Decreto 858 de 1990 hizo lo mismo con los municipios de Bello y La Estrella, también ubicados en Antioquia.

⁵⁰ Ver Decreto 1191 de 1990, 1834 de 1992 y 1873 de 1992.

relevante en ese sentido fue el Estatuto para la Defensa de la Justicia (Decreto 2790 de 1990), que buscó aumentar la eficiencia de la jurisdicción especial de orden público.

Otra de las principales preocupaciones del gobierno era cortar las fuentes de ingresos de las mafias. Adhiriendo a los postulados de la Convención de las Naciones Unidas de Viena⁵¹ y la Convención de Palermo, el país se comprometió a adoptar las normas necesarias para combatir a las organizaciones criminales y el lavado de activos. De ahí que el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (artículos 102 a 107 y 209 a 211 del Decreto 663 de 1993) implementara mecanismos como la obligatoriedad para las instituciones financieras de crear mecanismos para prevenir la canalización de recursos de origen ilícito en sus operaciones, la vigilancia de las transacciones por parte de la Superintendencia Financiera y la creación de la Unidad de Información y Análisis Financiero (Asobancaria, 2007).

Aunque este entramado normativo, la muerte de Pablo Escobar y la paulatina desarticulación de los carteles de Medellín y Cali no significaron el fin del narcotráfico, sí coadyuvaron al ocaso del narcoterrorismo. Rápidamente el negocio mutó hacia un modelo atomizado en el cual la producción y el tráfico de estupefacientes son controlados por pequeños grupos que, para conservar su efectividad y clandestinidad, evitan presionar o enfrentarse abiertamente al Estado mediante operaciones terroristas a gran escala. Pese a que muchos de los capos de estas nuevas mafias son herederos de los grandes carteles,⁵² han transformado la estrategia de violencia para gestionar el negocio, recurriendo a asesinatos selectivos y pequeñas masacres antes que a homicidios de funcionarios públicos de alto nivel o grandes atentados. Aunque esto se traduce igualmente en altísimos niveles de violencia, la falta de espectacularidad propia del terrorismo reduce la visibilidad de la misma en la agenda pública y los medios de comunicación.

Pese a que Gaviria declaró su intención de combatir a los grupos paramilitares,⁵³ en la práctica terminó fomentándolos al autorizar, mediante el Decreto 356 de 1994, la creación de las cooperativas comunitarias de seguridad y vigilancia privada (Convivir). Aunque el gobierno aseguraba que esas organizaciones estaban dedicadas solamente a suministrar información a las autoridades y tenían un carácter meramente defensivo,⁵⁴ durante los años

⁵¹ Ratificada en el país a través de la expedición de la Ley 67 de 1993 y del Decreto 671 de 1995.

⁵² Por ejemplo, muchos mandos medios, escoltas, sicarios y empleados de confianza del cartel del norte del Valle se convirtieron en capos. Tal es el caso de Wilber Varela (alias Jabón), quien era el jefe del aparato sicarial de Orlando Henao Montoya y terminó siendo uno de los principales cabecillas de Los Rastrojos (El País, 10 de junio de 2012).

⁵³ En su discurso de posesión del 7 de agosto de 1990, Gaviria afirmó: “dentro de la estrategia global contra la violencia, enfrentaremos con todo rigor a los grupos paramilitares. Me comprometo a poner el empeño del Estado colombiano en el desmantelamiento de estos grupos [...] El mayor daño a nuestra democracia es el que han hecho quienes han pretendido defenderla de los crímenes de la guerrilla por estos medios. La única actitud posible frente a estos grupos es la de invitarlos a que se sometan a la justicia” (Huhle, 2001: 74).

⁵⁴ El entonces Ministro del Interior, Horacio Serpa Uribe, hacía una defensa de las mismas ante el Senado de la República, indicando que fueron autorizadas “para que los ciudadanos pudieran

siguientes se pudo constatar que, en estrecha relación con la fuerza pública, desarrollaron operaciones ofensivas de control territorial y poblacional dentro de las cuales se cometieron graves crímenes de lesa humanidad, tales como ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas y torturas (Cinep, 2004).

Sin embargo, el gobierno tendió a restarle importancia al problema debido a los éxitos conseguidos en la lucha contra los grandes carteles y a la disminución de la violencia atribuible a las agrupaciones paramilitares derivada de dos situaciones. En primer lugar, una fracción importante⁵⁵ se sometió a la justicia y en varias regiones entregó las armas a cambio de los beneficios penales estipulados en los Decretos 2047 y 3030 de 1990 y 303 de 1991. En segundo lugar, aquellos grupos que siguieron activos en el Magdalena Medio optaron por frenar su expansión (excepto en el sur del Cesar), no llamar la atención con actos de violencia y defender territorios fundamentales para el narcotráfico (Verdad Abierta, s/f2). Aunque las ACCU comenzaron un violento proceso de expansión territorial después de la muerte de Pablo Escobar, la atención del gobierno estaba puesta sobre las guerrillas.

Efectivamente, el gobierno recurrió nuevamente a una declaratoria del estado de conmoción interior que le permitiera adoptar las medidas excepcionales necesarias para solucionar la perturbación del orden público provocada por las acciones terroristas, las presiones y las intimidaciones de las guerrillas (Decretos 1155 y 1793 de 1992). Dentro de estas atribuciones estuvieron el otorgamiento de facultades de policía judicial a las fuerzas militares (Decreto 1810 de 1992), la capacidad de presidente de destituir a gobernadores y alcaldes que tuvieran contactos con la guerrilla (Decreto 1811 de 1992), la indemnización estatal a los transportadores víctimas de atentados terroristas (Decreto 2006 de 1992) y la apropiación de recursos para financiar a la fuerza pública (Decreto 2007 de 1992).

Posteriormente se amplió la potestad de los jueces regionales para conocer sobre delitos relacionados con el hurto de combustibles (Decreto 5 de 1993) -pues esta era una de las formas de financiación de las guerrillas-, se endureció el control al porte de armas (Decreto 6 de 1993), se reguló la utilización de sistemas de telecomunicaciones (Decreto 7 de 1993), se garantizó la atención médica a las víctimas de atentados terroristas (Decreto 263 de 1993) y se ofrecieron estímulos a los combatientes que abandonaran las organizaciones subversivas (Decretos 264, 445 y 1495 de 1993).

cumplir una actividad de cooperación con la Fuerza Pública, en el propósito de brindar mejores márgenes de seguridad a los colombianos, particularmente en las zonas rurales [...] No pretende el gobierno de ninguna manera estimular el paramilitarismo. Son organizaciones que no pueden tener ningún carácter punitivo, que si están armadas solamente pueden tener armas de defensa personal [...] su misión fundamental es la de información a la autoridad" (Cinep, 2004).

⁵⁵ "En este momento, fueron tres los grupos que se sometieron a la justicia: un reducto compuesto por cerca de 200 hombres del grupo de Rodríguez Gacha en Pacho (Cundinamarca), el que actuó en Puerto Boyacá, al mando de Ariel Otero, con cerca de 400 integrantes y el de Fidel Castaño que entregó 600 fusiles, así como varias haciendas en su zona de influencia en Córdoba y Urabá" (Verdad Abierta, s/f2).

Paralelamente, la fuerza pública retomó la ofensiva militar y los enfrentamientos contra la guerrilla aumentaron ostensiblemente, especialmente en aquellos departamentos donde actuaban los frentes con mayor capacidad ofensiva: durante 1993, los contactos armados propuestos por iniciativa de las fuerzas armadas superaron en más de 40% las acciones ejecutadas por los grupos alzados en armas (Echandía, 2000: 118). Empero, pese a considerar constantemente en la normatividad de excepción que el terrorismo ejercido por la guerrilla se había convertido en principal amenaza contra la seguridad, la institucionalidad y la infraestructura del país y por ende era necesario enfrentarlo con duras medidas penales, militares y policiales, el gobierno de Gaviria no renunció a la estrategia de la negociación.

Para tal fin se utilizaron dos dispositivos formales -el Consejo Presidencial para la Reconciliación, Normalización y Rehabilitación (que después pasaría a llamarse Consejería para la Paz)⁵⁶ y la Dirección Presidencial para la Reinserción-, que permitieron lograr acuerdos con la Corriente de Renovación Socialista (9 de abril de 1994), las milicias de Medellín (26 de mayo de 1994) y el Frente Francisco Garnica de la Coordinadora Guerrillera (30 de junio de 1994) (Arias, 2008: 19). Con las FARC no se consiguió ningún acuerdo porque el ataque a “Casa Verde”, el cuartel general de esa guerrilla ubicado en La Uribe (Meta) (9 de diciembre de 1990), eliminó cualquier posibilidad de negociación y provocó una dura retaliación a lo largo de los años siguientes. Además, el Gobierno se acostumbró a calificar de bandoleros y facinerosos a los guerrilleros y los equiparó a la delincuencia común, imagen que fue respaldada por la ciudadanía debido a la situación de inseguridad reinante y a la práctica del secuestro en particular. Sin ver otras posibilidades de acción política, la Coordinadora respondió con actos de sabotaje lindantes con el terrorismo (Leal, 1993: 11).

A diferencia de Gaviria, que pese a sus declaraciones iniciales terminó tratando a la guerrilla simplemente como un grupo de bandidos, secuestradores y terroristas,⁵⁷ Ernesto Samper consideraba que a pesar de todo eran actores políticos con los que era factible negociar (Chernick, 1996: 4). Por eso, desde que comenzó su gobierno comenzó a plantear propuestas en ese sentido que se concretarían en la creación de la figura del

⁵⁶ Las funciones de esta entidad eran asesorar al Presidente de la República en la elaboración de los programas que adelante el Gobierno para la Reconciliación, Normalización y Rehabilitación Nacional; participar, de conformidad con las instrucciones que le imparta el Presidente de la República, en las conversaciones tendientes a la reincorporación a la vida civil de grupos guerrilleros que se vinculen decididamente a un proceso de paz bajo la dirección del Gobierno; y presentar al Presidente de la República las recomendaciones que considere convenientes para el logro de la reconciliación nacional (Arias, 2008: 30).

⁵⁷ “A pesar de que el presidente Gaviria había hecho pública su intención de reconocer a las guerrillas su calidad de actores políticos y de los alcances de paz y negociación adelantados con las guerrillas de QL, EPL, y PRT, las cuales habían seguido la línea de negociación y desmovilización adelantada por el M-19, en la práctica, y dado el desarrollo del orden público que se presentó durante sus primeros meses de gobierno, dicho propósito se rompió para dar paso a la instauración de una política represiva sustentada en el ataque militar a la insurgencia acompañada de una apelación constante a los estados de conmoción interior” (Vargas, 2006: 121).

Alto Comisionado para la Paz⁵⁸ y más adelante en el Consejo Nacional de Paz (Ley 434 de 1998). Al principio, la intención de restaurar la concepción política del conflicto armado y el viraje en la política de paz fueron retribuidas por los grupos subversivos con una disminución en las acciones violentas,⁵⁹ pero después estas volvieron a aumentar en función de los profundos cambios estratégicos y organizacionales de la guerrilla (Echandía, 2000: 117):

[...] la insurgencia en los años noventa logró variar su condición de guerrilla rural con influencia exclusiva en zonas periféricas, convirtiéndose en una organización que pretende consolidar su influencia en amplias zonas del territorio nacional, aplicando para ello una estrategia que articula circunstancias económicas, políticas y militares. La guerrilla de hoy ha cambiado su manera de buscar el poder, sus formas de accionar militarmente, de movilizar sectores sociales y de conseguir las finanzas para subsistir como organización armada. Así mismo, pudo extender su presencia a los centros político-administrativos más importantes del país y muestra elevada actividad en zonas petroleras, mineras, de cultivos ilícitos, fronterizas y con importante actividad agropecuaria. La geografía de la presencia guerrillera refleja con claridad cómo avanza de manera cada vez más evidente hacia las zonas que le proporcionan ventajas estratégicas en la confrontación. Es importante tener presente que la prolongación del conflicto armado colombiano tiene como fundamento la autonomía adquirida por las guerrillas, sobre todo en el

⁵⁸ Esta figura estuvo regulada por los Decretos 1951, 1959 y 2107 de 1994. Sus funciones eran asesorar al Presidente de la República en la estructuración y desarrollo de la política de paz; verificar la voluntad real de paz y reinserción a la vida civil de los alzados en armas, con el fin de determinar la formalización de diálogos y celebración de acuerdos de paz, de conformidad con lo que disponga el Presidente de la República; c) convocar a los sectores de la sociedad civil en torno al propósito de la reconciliación nacional; facilitar la participación de representantes de diversos sectores de la sociedad civil en las gestiones que a su juicio puedan contribuir al desarrollo y consolidación de los procesos de paz, de acuerdo con las instrucciones del Presidente de la República; dirigir los diálogos y firmar acuerdos con los voceros y representantes de los grupos alzados en armas, tendientes a buscar la reinserción de sus integrantes a la vida civil, de acuerdo con las órdenes que le imparta el Presidente de la República; como representante del Presidente de la República, definir los términos de la agenda de negociación; establecer los mecanismos e instrumentos administrativos que permitan el desarrollo de sus funciones en forma gerencial; ser el vocero del Gobierno Nacional respecto del desarrollo de la política de paz frente a la opinión pública (Arias, 2008: 31).

⁵⁹ “La guerrilla en el conjunto de 1994 incrementó el número de acciones dirigidas contra la Fuerza Pública. Las emboscadas, los hostigamientos y los ataques contra instalaciones militares y de policía superaron en 1994 el número de hechos registrados durante el año anterior. Así mismo, se incrementaron las acciones que afectan directamente a la población civil, secuestros y tomas a poblaciones. En la coyuntura de cambio de gobierno, en el mes de julio y la primera semana de agosto, la guerrilla desató una nueva escalada de acciones ofensivas con el propósito de ‘despedir al presidente Gaviria’ y hacer demostraciones de fuerza ante el nuevo gobierno. A partir de la segunda semana de agosto el accionar armado de las FARC y el ELN (emboscadas, acciones de sabotaje, hostigamientos y tomas a poblaciones) comienza a disminuir y se coloca en un nivel muy bajo. La reducción de la violencia guerrillera se produce a partir del inicio del nuevo gobierno, coincidiendo con la presentación de la política de paz y las primeras manifestaciones de los grupos alzados en armas en el sentido de acoger la iniciativa para la paz expuesta por la administración Samper” (Echandía, 2000: 118-119).

campo financiero, reduciendo la importancia de obtener un mayor apoyo social y político, que es la necesidad inherente a toda guerrilla.

Aunque no se puede afirmar propiamente que se pasó a una guerra de movimientos, pues las operaciones bélicas de la subversión no eran sistemáticas, a partir de 1995 se hizo evidente que el país ya no atravesaba una guerra de guerrillas clásica (Pécaut, 2006: 419). Operaciones como la de Las Delicias, Miraflores y Patascoy, donde las FARC lograron movilizar centenares de combatientes y destruyeron bases del Ejército y la Policía, produjeron decenas de muertos y capturaron cientos de prisioneros, demostraron la gran capacidad logística y de combate de la guerrilla.

Estos éxitos militares sin duda influyeron en la falta de voluntad de las FARC para negociar, de tal forma que las labores se concentraron en el ELN, con quienes apenas se avanzó en la propuesta para establecer una mesa de diálogo donde participarían el gobierno, los dirigentes de la guerrilla y representantes de la sociedad civil.⁶⁰ Pese a los esfuerzos institucionales y al liderazgo de la sociedad civil los resultados en materia de paz fueron precarios (Arias, 2008: 21). Y teniendo en cuenta que la posibilidad de derrotar militarmente a las guerrillas era ilusoria, las perspectivas del gobierno no eran halagüeñas.

El panorama se oscureció aun más debido al denominado proceso 8.000. En junio de 1994, Andrés Pastrana –oponente de Samper en las elecciones- dio a conocer unas grabaciones que probaban los contactos entre el cartel de Cali y los directivos de la campaña presidencial de Samper y daban indicios de la infiltración de dinero en la misma (Semana, 8 de enero de 1996). Aunque las investigaciones de la Fiscalía y la Cámara de Representantes absolvieron al presidente, lo cierto es que el escándalo dañó irremediablemente la legitimidad del gobierno y redujo drásticamente su margen de maniobra: internamente perdió la capacidad de imponer su voluntad a los militares –incluso hubo rumores de golpe de Estado⁶¹ y aparecer como un interlocutor fiable para la guerrilla, y externamente se produjo una crisis en las relaciones con el gobierno norteamericano que lo obligaron a abandonar posibles enfoques alternativos en la política antinarcóticos (Melo, 1998; Pécaut, 2006: 418).

⁶⁰ Este propósito quedó plasmado en las declaraciones de Viana (5 de febrero de 1998) y Mainz (15 de julio de 1998).

⁶¹ “A medida que crecía el escándalo y se conocían más y más detalles acerca de la manera como el cartel de Cali introdujo varios millones de dólares a la campaña presidencial, desde diversos sectores surgieron voces que alertaron aun más la posibilidad de que en verdad estuviera en marcha un alzamiento militar contra Samper. El asunto se ventiló en varios medios de comunicación y el martes 10 de octubre el editorial del diario El Tiempo se refirió al peligro que entrañaba que alguien estuviera buscando apartarse de los canales constitucionales para presionar la renuncia del Presidente. A lo largo de esa semana tanto los militares como el alto Gobierno descalificaron la validez de una intentona golpista. ‘La frase golpe de Estado no existe en el léxico de los militares colombianos’, dijo el general Zúñiga; ‘Golpe de Estado, propiciado por el estamento militar, no creo que vaya a haber’, dijo el general (r) Gabriel Puyana; ‘Los golpes no se anuncian sino se dan’, sostuvo el ex ministro de Defensa, general (r) Rafael Samudio Molina; ‘Se trata de alucinaciones de personas que tal vez tienen síndrome de viudez de poder’, sentenció el presidente Samper” (Semana, 4 de enero de 2004).

Para empeorar las cosas, durante esos años paramilitarismo comenzó un acelerado proceso de expansión. En 1997, los hermanos Castaño (comandantes de las ACCU) lograron poner bajo su liderazgo una coalición de grupos locales y regionales de paramilitares y constituyeron las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). Aunque esta alianza no estaba exenta de fricciones internas, y pese a que muchos de las estructuras armadas involucradas conservaron altos niveles de autonomía, permitió que en un par de años el paramilitarismo se propagara desde Córdoba y el Magdalena Medio hacia el Atrato, el occidente y el oriente de Antioquia, el Nudo de Paramillo, Sucre, Cesar, Bolívar, los Llanos Orientales y Putumayo (Huhle, 2001: 69-70; Verdad Abierta, s/f2). Las AUC manifestaban defender un proyecto político y militar antisubversivo, pero para compensar la debilidad numérica, organizativa y logística frente a las guerrillas la estrategia se concentró en la población civil y no en la confrontación directa (Cubides, 1999: 163; Huhle, 2001: 70).⁶² Así lo reconoció el propio Carlos Castaño en una entrevista (Castro, 1996: 155):

Si no podemos enfrentarnos cuando está el grupo armado porque no tenemos ni la capacidad militar ni el armamento pues entonces vamos a ir a quedarnos en el pueblo. Allí sí nos podemos proteger porque en el pueblo no son capaces de matarnos. Y vamos a ir comenzando a darle de baja a todos los que van llegando. De ahí surgió, sin que nadie nos lo enseñara, uno de los mejores mecanismos que hemos utilizado para la lucha antiguerrillera: si no podíamos combatir donde estaban acantonados, sí podíamos neutralizarles las personas que les llevaban comida, droga, razones, aguardiente, prostitutas y todo ese tipo de cosas que les llevaban a ellos a los campamentos. Y nos dimos cuenta que conseguíamos aislarlos, y vimos que era una estrategia que daba muy buenos resultados.

Aunque los paramilitares jamás cortaron los nexos con el narcotráfico, en este punto ya era evidente que su accionar no buscaba solamente proteger ese negocio. Esos grupos ilegales perseguían también el control de otras formas de economía legal e ilegal –para lo cual el despojo y acumulación de tierras era crucial-, la difusión de un modelo de Estado y de un modelo económico y la construcción de un orden social en las comunidades donde hacían presencia. Para satisfacer todos esos cometidos, la utilización sistemática del terror era fundamental. A partir de 1997 Samper reconoció públicamente la gravedad del problema e incluso la anuencia de funcionarios públicos con el mismo⁶³ (Huhle, 2001: 75).

⁶² “Para Castaño, todo campesino que ha colaborado una vez con la guerrilla, es enemigo militar y por lo tanto objeto de agresiones mortales, de desplazamiento forzoso y de otros tipos de persecución. El reconocimiento de las injusticias sociales, especialmente en el campo, va de la mano con una lucha de extrema crueldad contra todo elemento en la población que busque organizar oposición al estado actual de las cosas. En esta combinación de un procedimiento militar implacable y de un discurso social-reformista, el paramilitarismo a lo Castaño pretende desalojar a la guerrilla no sólo físicamente del campo sino también arrancarles el monopolio de los reclamos sociales de la población marginada” (Huhle, 2001: 70).

⁶³ En su discurso del 20 de julio de 1997 ante el Congreso, el presidente Samper declaró: “el Gobierno no patrocina la vinculación de miembros de la Fuerza Pública a grupos de justicia privada y castigará ejemplarmente cualquiera de ellos. Lucharemos contra los denominados

Bajo presiones internacionales, el gobierno finalmente comenzó a combatir a dichos grupos después de prácticamente 15 años de inactividad, consiguiendo golpes importantes en términos de capturas y bajas (Barón y Gutiérrez, 2005: 6). Pese a esa reacción, la política del gobierno Samper frente al paramilitarismo fue ambigua: los trató como delincuentes, pero les prometió un asiento en una negociación futura; no los combatió a fondo pero tampoco los reconoció políticamente; condenó de modo grandilocuente sus actos de barbarie, pero no depuró al Estado de aquellos que lo apoyaban, especialmente dentro de la Fuerza Pública (Tokatlián, 1998).

Para tratar de remediar la situación de violencia y crisis institucional el gobierno recurrió nuevamente al estado de conmoción interior. A raíz del asesinato de Álvaro Gómez Hurtado (2 de noviembre de 1995) promulgó el Decreto 1900,⁶⁴ en el cual se aseguraba que los hechos de violencia que venían ocurriendo en el país eran atribuibles a organizaciones criminales y terroristas que perturbaban grave y ostensiblemente el orden público con el fin de atentar contra la seguridad del Estado, la estabilidad de las instituciones legítimamente constituidas y la convivencia ciudadana. En contravía de la concepción original acerca del conflicto armado y las fórmulas conciliadoras que deberían ponerle fin, el gobierno promulgó medidas bastante coercitivas.

Se establecieron penas (de 5 a 10 años de cárcel) para quienes no denunciaran a las autoridades hechos delictivos de los que tuviesen conocimiento y se permitieron las interceptaciones y el registro de comunicaciones, las inspecciones o registros domiciliarios, las detenciones preventivas y el pago de recompensas, todo con el fin de buscar pruebas judiciales y prevenir la comisión de delitos (Decreto 1901 de 1995). Igualmente, argumentando que las organizaciones criminales y terroristas se han valido de los medios de comunicación social para hacer apología de la violencia y del delito, justificar sus acciones delictivas y aumentar la confusión entre la población, se prohibió la difusión total o parcial de comunicados, entrevistas o de cualquier otro tipo de declaraciones que provengan de grupos guerrilleros, de organizaciones delincuenciales vinculadas a la subversión o al terrorismo o de sus miembros, o que sean atribuidos a ellos (Decreto 1902 de 1995).

También se definieron zonas especiales de orden público⁶⁵ donde los comandantes militares estaban facultados para recoger, verificar, conservar y clasificar la información

grupos de autodefensa privada con la misma energía con que combatimos a la guerrilla” (Huhle, 2001: 75).

⁶⁴ El Estado de conmoción interior se mantuvo hasta el 29 de julio de 1996, cuando fue levantado por el Decreto 1303.

⁶⁵ El Decreto 717 de 1996 definió las zonas especiales de orden público como aquellas áreas geográficas en las que, con el fin de restablecer la seguridad y la convivencia ciudadanas afectadas por las acciones de las organizaciones criminales y terroristas, era necesaria la aplicación de una o más medidas excepcionales como la prohibición del porte de armas y la restricción del derecho de circulación y residencia mediante toque de queda, retenes militares, indicativos especiales para la movilización, salvoconductos o permisos especiales de la Alcaldía. Estas zonas quedaban bajo el mando de un comandante militar.

acerca del lugar de residencia y de la ocupación habitual de los habitantes y de las personas que transiten o ingresen, de las armas, de las municiones y de los equipos de telecomunicaciones que se encuentren dentro de dichas áreas, así como de los vehículos y los medios de transporte terrestre, fluvial y aéreo que circulen o presten sus servicios por ellas en forma regular u ocasional. Igualmente, cualquier miembro de la fuerza pública podía revisar toda carga que se transportara por vía terrestre, fluvial o aérea en una zona especial de orden público (Decreto 900 de 1996).

Al terminar el gobierno de Samper las guerrillas estaban fortalecidas y las fuerzas armadas parecían incapaces de responder; aunque su presupuesto había aumentado, eran ineficaces debido a su organización burocrática y su falta de preparación estratégica. Además, como resultado a la corrupción y la colusión con los grupos paramilitares, los Estados Unidos rehusaron proveer ayuda a las fuerzas militares y la destinaron solamente a la Policía. En esas condiciones, Andrés Pastrana asumió la presidencia con dos grandes retos: limitar la expansión del conflicto armado y reconstruir la autoridad de las instituciones (Pécaut, 2006: 418-420).

Pese a que las guerrillas venían en una escalada de violencia sin precedentes que incluyó masacres, homicidios, tomas de poblaciones, secuestros, hostigamientos, extorsiones, sabotajes, atentados contra la infraestructura económica y otros bienes considerados estratégicos, siembra de minas antipersonal, amenazas, entre otros, el gobierno nuevamente le apostó a la negociación. Aunque después de varias décadas de fracasos no parecía tener mucho sentido insistir en esa vía, lo cierto es que la correlación de fuerzas entre las fuerzas armadas y los grupos insurgentes, los costos económicos de la guerra⁶⁶ y el agotamiento social hacían que esta fuera la única alternativa viable para solucionar el conflicto.

Para convencer a las FARC de que se sentaran a la mesa de negociación, Pastrana hizo una acelerada y amplia concesión: desmilitarizó sin condiciones los municipios de San Vicente del Caguán, Uribe, Macarena, Vistahermosa y Mesetas (ubicados en los departamentos de Meta y Caquetá, comprendían una zona de 42.000 Km²). Posteriormente conformó la Mesa Nacional de Diálogo y Negociación y el Comité Temático Nacional, retomó la figura del Alto Comisionado para la Paz y fomentó la operación del Consejo y el Comité Nacional de Paz.

El gobierno estaba confiado en que ese complejo dispositivo institucional permitiría lograr acuerdos y el establecimiento de la “Agenda común por el cambio hacia una nueva Colombia” en mayo de 1999 parecía un buen indicio en ese sentido. Las negociaciones con el ELN avanzaron de forma paralela y se lograron acuerdos como la constitución de una zona de encuentro, de una comisión de facilitación civil y del grupo de países amigos (Francia, España, Noruega, Cuba y Suiza) (Arias, 2008: 21-22).

⁶⁶ Un informe publicado en 1998 por el Departamento Nacional de Planeación (“La paz: el desafío para el desarrollo”) “establece que para el periodo entre 1991 y 1996 los costos netos de la violencia equivalieron al 18,5% del PIB, es decir un promedio anual de 3.1% del PIB. Al discriminar tales costos se pueden representar así: la pérdida de vidas humanas representaría el 43%, el incremento de los gastos militares el 30%, los gastos en seguridad privada el 23%, el terrorismo el 2%, y el incremento de los costos de salud vendría siendo el 1%” (Pécaut, 2006: 423).

Sin embargo, ambos procesos siempre estuvieron llenos de tropiezos (Fisas, 2010, Soto, 2011; León, 2012). Nunca hubo reglas de juego claras en temas tan importantes como la finalidad de la negociación –la guerrilla buscaba la transformación del sistema político y económico y el gobierno simplemente la terminación de las hostilidades- y la duración de la misma, la agenda fue demasiado amplia y algunas demandas eran consideradas desfasadas (por ejemplo el canje de prisioneros), los diálogos no avanzaban y se suspendieron en varias oportunidades, los negociadores eran frecuentemente relevados, los acuerdos eran frecuentemente incumplidos y no había mecanismos de verificación.

Además, los diálogos fueron duramente criticados por varios sectores -incluyendo los militares-, especialmente porque existían serias evidencias de que las FARC estaban utilizando la zona de distensión para planear operaciones, reclutar y entrenar combatientes, esconder secuestrados, almacenar armamento y producir estupefacientes. De hecho, al tiempo que estaban sentadas en la mesa negociando, las FARC incrementaron los secuestros, la toma de poblaciones, los hostigamientos a la fuerza pública y los atentados, lo cual no podía leerse bajo ninguna circunstancia como una muestra de voluntad de paz. Finalmente, el secuestro del congresista Eduardo Gechem y una serie de atentados cometidos simultáneamente desbordaron la paciencia del gobierno y las negociaciones se rompieron el 21 de febrero de 2002.

Ese mismo día el presidente expidió cuatro resoluciones que pusieron fin a las herramientas jurídicas que soportaban el proceso de paz. La primera dio por terminado los diálogos con las FARC y les retiró el estatus político; la segunda puso fin a la zona de distensión –la cual fue recuperada militarmente-; la tercera reactivó las órdenes de captura contra los negociadores de la guerrilla y la cuarta revocó la autorización a los municipios del despeje de crear los cuerpos cívicos de convivencia (El Tiempo, 21 de febrero de 2002; El País, 21 de febrero de 2002). A partir de la eliminación del estatus político a las FARC, la insurgencia fue definitivamente señalada como narcotraficante y terrorista.

Jurídicamente este señalamiento no partía de elementos innovadores, pues el nuevo código penal (Ley 599 de 2000) seguía definiendo al terrorismo como la provocación o mantención de un “estado de zozobra o terror a la población o a un sector de ella, mediante actos que pongan en peligro la vida, la integridad física o la libertad de las personas o las edificaciones o medios de comunicación, transporte, procesamiento o conducción de fluidos o fuerzas motrices, valiéndose de medios capaces de causar estragos” (artículo 343). En realidad, la transformación del discurso frente a la insurgencia venía engendrándose desde el 2001 como consecuencia directa de la “guerra contra el terrorismo” declarada por el gobierno de los Estados Unidos –y secundada por la Unión Europea- en respuesta a los ataques contra el World Trade Center y el Pentágono.⁶⁷

⁶⁷ “Una semana después de los atentados, el 20 de septiembre de 2001, en su discurso ante una sesión conjunta del Congreso de Estados Unidos, el presidente George W. Bush explicó el modo como se llevaría a cabo esta guerra: ‘Nuestra reacción involucra mucho más que la retaliación instantánea y los ataques aislados. Los estadounidenses no deben esperar una batalla, sino una campaña larga, distinta a cualquiera otra que hemos visto. Posiblemente incluya ataques dramáticos, que se puedan ver en la televisión, y operaciones encubiertas, que permanecerán

Además de sendas ofensivas militares contra los países que eran considerados los principales patrocinadores del terrorismo (Irak y Afganistán), los Estados Unidos y la Unión Europea iniciaron una campaña global de identificación de organizaciones terroristas que amenazaban la paz y la seguridad, tanto del sistema internacional como de regiones o países concretos. Tal señalamiento tiene efectos como el bloqueo de los activos financieros del grupo, la denegación de visas a sus miembros y la prohibición de cualquier tipo de apoyo material o político. En la lista fueron inmediatamente incluidas las FARC, el ELN y las AUC. Era la primera en la historia del país vez que los grupos paramilitares fueron abiertamente señalados como terroristas (IPS, 11 de septiembre de 2001):

El secretario de Estado, Colin Powell, responsabilizó a las AUC de al menos 75 masacres perpetradas el año pasado, de las que fueron víctimas 'cientos de civiles'. La decisión congela las cuentas de las AUC en los bancos estadounidenses y prohíbe a integrantes del grupo visitar Estados Unidos, recaudar dinero o tener oficinas en este país [...] 'Las AUC han llevado a cabo numerosos actos de terrorismo, incluso la masacre de cientos de civiles, el desplazamiento forzoso de aldeas enteras y el secuestro de figuras políticas para obtener respuesta a sus demandas', declaró Powell. 'Más allá de las consecuencias legales de esta decisión, espero que no queden dudas de que Estados Unidos considera inaceptable el terrorismo sin importar sus propósitos políticos o ideológicos', agregó.

En la "Política de paz para el cambio" formulada por el Gobierno en 1999 ya se denunciaba el problema del paramilitarismo⁶⁸ y más adelante se anunció una lucha sin tregua contra esas organizaciones debido a las graves acciones violentas que estaban cometiendo.⁶⁹ Después del 2001 la persecución y los combates contra esos grupos

secretas aun tras el éxito. Privaremos a los terroristas de financiamiento, pondremos a los unos contra los otros, los haremos ir de un lugar a otro, hasta que no haya refugio o descanso. Y perseguiremos a las naciones que ayuden o den refugio al terrorismo. Toda nación, en toda región del mundo, ahora tiene que tomar una decisión. Están de nuestro lado, o están del lado de los terroristas. A partir de hoy, cualquier nación que continúe albergando o apoyando al terrorismo será considerada un régimen hostil por los Estados Unidos.' La guerra contra el terrorismo sería una guerra sin antecedentes en la historia de Estados Unidos, basada en una larga y paciente campaña en la que se pondrían en juego todos los recursos disponibles: diplomacia, inteligencia, Policía, presión financiera y cualquier arma de guerra que sea necesario usar" (Torres, 2004: 45-46).

⁶⁸ El punto 8 de la agenda para la paz manifestaba: "Paramilitarismo: los grupos paramilitares contradicen esencialmente la facultad exclusiva del Estado de aplicar justicia y de ejercer la autoridad y son factor gravísimo del conflicto armado. No puede concebirse la paz sin acallar sus armas, lo cual deberá hacerse como una responsabilidad exclusiva del Estado."

⁶⁹ "Como la más atroz violación al más sagrado de los derechos, el derecho a la vida, debo condenar las masacres que en los días recientes han cometido los grupos de autodefensa (paramilitares), que son una de las más preocupantes expresiones de la degradación del conflicto, dijo Pastrana al instalar una cumbre de gobernadores en la ciudad de Valledupar [...] Pastrana reiteró en Valledupar la 'voluntad' de su gobierno de combatir a los paramilitares 'sin tregua ni descanso', como, según dijo, lo vienen haciendo indistintamente las Fuerzas Armadas contra estas organizaciones y las guerrillas izquierdistas" (Caracol Radio, 24 de febrero de 2000).

ilegales se intensificaron, al tiempo que se adelantaron esfuerzos por purgar a las fuerzas militares. Sin embargo, en realidad las respuestas fueron bastante tímidas y en general la política contra el paramilitarismo no fue coherente (Huhle, 2001: 75-76), lo que permitió una acelerada expansión del fenómeno (Verdad Abierta, s/f3):

La intensificación de las masacres entre 1998 y 2001, se explica por la lógica de expansión de los grupos paramilitares, inscrita en el propósito de crear un corredor que dividiera el norte del centro del país y que, a su vez, permitiera el control de la producción de coca entre Urabá, Bajo Cauca, sur de Bolívar y Catatumbo. De esta forma, los grupos paramilitares contarían con la posibilidad de incursionar en las zonas de retaguardia de las FARC, ubicadas en el sur y oriente del país. En este período, la tendencia creciente en la violencia se produce en la medida en que sus protagonistas dirigen sus acciones contra los civiles, pues las respuestas para mantener su influencia sobre las posiciones en disputa se centran en la población [...]

Así mismo, se descubre la razón del enfrentamiento entre guerrillas y autodefensas en regiones como la Sierra Nevada de Santa Marta, Norte de Santander, Chocó, Urabá, Magdalena Medio, Montes de María o Nariño, donde los grupos armados actúan con especial intensidad atacando civiles inermes, para lograr el control sobre corredores y zonas de retaguardia, avanzada y obtención de recursos económicos. Hay que agregar que las comunidades, ante la presión de los grupos armados en los cascos urbanos, ubicados en zonas en disputa a lo largo de los ríos y carreteras, se ven forzadas a desplazarse hacia las áreas selváticas, o quedan inmovilizadas en sus lugares de residencia. En buena parte de estos escenarios se producen bloqueos económicos y retenes en el suministro de provisiones. Como resultado, las comunidades se ven obligadas a desplazarse o imposibilitadas para moverse y acceder a los servicios mínimos.

Incluso antes de que se rompieran las negociaciones, el gobierno intentó aprovechar la coyuntura política internacional para redirigir la ayuda provista por el Plan Colombia, que originalmente solo podía utilizarse en operativos antinarcóticos, para contener el terrorismo ocasionado por todos los grupos armados ilegales que actuaban en el país:

El presidente Andrés Pastrana les pidió a congresistas y funcionarios de la administración de su colega George Bush que permitan que los recursos que ha entregado Estados Unidos a Colombia puedan ser usados para combatir todas las facetas del narcoterrorismo [...] De acuerdo con el Presidente, la decisión final será tomada por los estadounidenses, por cuanto en la actualidad existen políticas en este país (Estados Unidos) que impiden que los recursos puedan ser empleados en este sentido. Como se sabe, el uso de los helicópteros y otros aparatos militares que ha entregado E.U. como apoyo al Plan Colombia, al igual que el suministro de inteligencia en tiempo real, está limitado a operativos antinarcóticos.

Solo pueden ser empleados contra organizaciones como las Farc, el Eln y los paramilitares siempre y cuando estos se vean involucrados en el tráfico de drogas o protección de cultivos ilícitos. Los recursos, sin embargo, están vetados para situaciones como la defensa de oleoductos, la protección de pueblos o el ataque directo contra los grupos irregulares. Muchos legisladores, embarcados en la cruzada mundial contra el terrorismo, afirman no tener inconvenientes en que los

equipos se utilicen para combatir a organizaciones como las Farc, el Eln o las Auc. Agregan, además, que estos grupos son considerados por E.U. como Organizaciones Terroristas Extranjeras (FTO), ya que atacan sus intereses nacionales (El Tiempo, 10 de noviembre de 2001).

Al preguntársele si ese enfoque podría afectar el proceso de paz, Pastrana respondió que eran las FARC las que tenían que definir si querían ser vistas por la comunidad internacional como narcotraficantes, terroristas o como un grupo insurgente dispuesto a llevar un proceso político en la mesa de negociación (Nación, 9 de noviembre de 2001). Cuando finalmente se canceló el proceso de paz, el gobierno quedó en serios aprietos: por un lado, la vía de la negociación había quedado completamente agotada; por el otro, pese a los ingentes esfuerzos de reforma y modernización militar emprendidos por el gobierno (Vargas y Patiño, 2006), la victoria militar no era una posibilidad real.

El contexto de la sociedad colombiana al terminar el gobierno de Pastrana se caracterizaba por un desencanto generalizado frente a la negociación como fórmula para solucionar el conflicto, la desconfianza frente a las instituciones públicas (especialmente el Congreso y los partidos), una seria crisis económica y rezagos en indicadores sociales, un contexto internacional globalizado y unipolar en el cual la agenda está dominada por la lucha contra el terrorismo y un creciente autoritarismo interiorizado en importantes sectores de la sociedad que crea un entorno favorable a proyectos político-militares de tendencia antidemocrática. Álvaro Uribe, un típico *outsider* que al principio no tenía ninguna posibilidad electoral, aprovechó esas condiciones a su favor y fue elegido presidente en 2002 (Vargas, 2004: 85-86).

En ese momento las guerrillas y los grupos paramilitares ya no eran un fenómeno propio de las regiones periféricas, pues desde principios de la década del noventa comenzaron un proceso de expansión hacia las ciudades y los centros económicos. La fuerza pública no era capaz de contenerlos y muchos sectores de población pensaban que podían ser asesinados, secuestrados o extorsionados en cualquier momento; además, la expansión de los actores armados amenazaba las relaciones comerciales, la inversión de capital económico y la libre movilización por el territorio nacional.

La campaña de Uribe supo capitalizar esos sentimientos de inseguridad proponiendo una política de mano dura basada en “la recuperación del control militar del territorio, el endurecimiento de la guerra contra las drogas y la guerrilla, el restablecimiento de la seguridad en las carreteras y la deslegitimación del carácter político de los grupos subversivos, que eran ahora caracterizados por Uribe como ‘narcoterroristas’ que combatían a un Estado plenamente legítimo” (González, 2006).

Aunque el énfasis se puso sobre las guerrillas, los paramilitares también fueron calificados como terroristas por parte del Gobierno.⁷⁰ En general, todos los grupos

⁷⁰ En un discurso pronunciado durante la posesión del presidente de Guatemala, Uribe afirmó: “Tan terroristas son las guerrillas como lo han sido los paramilitares. Por eso no se puede ser crítico de unos y asumir posiciones indulgentes frente a otros, hay que condenarlos a todos por igual, y agradecemos a la comunidad internacional cuando así lo hacen, como lo han hecho declaraciones de Naciones Unidas, declaración de la Organización de Estados Americanos

armados ilegales fueron así señalados por tres motivos: atacaban a la sociedad civil mediante varias modalidades de violencia (secuestros, asesinatos, masacres, reclutamientos forzados, atentados con explosivos, amenazas, destierros, entre muchas otras), estaban involucrados en el narcotráfico y atentaban contra la democracia (Presidencia de la República, 14 de enero de 2008):

Todos los grupos violentos de Colombia son terroristas. Terroristas son las Farc, el Eln, los paramilitares en proceso de desmantelamiento. Son terroristas por atentar contra una democracia respetable y por sus métodos de exterminio de la humanidad. Colombia tiene una democracia que avanza en seguridad para todos los ciudadanos, respetuosa de las libertades y el pluralismo, afanada por construir cohesión social, esforzada por la transparencia y respetuosa de la independencia de las diferentes instituciones que conforman el Estado. El uso de fuerza o solamente su amenaza contra esa democracia, es puro terrorismo. En el continente hubo grupos violentos que, por luchar contra dictaduras, fueron calificados como insurgentes. En Colombia los grupos violentos atentan contra la democracia; en consecuencia, el calificativo que merecen es el de terroristas.

Los grupos violentos de Colombia son terroristas porque se financian de un negocio letal contra la humanidad: el narcotráfico. Los grupos violentos de Colombia son terroristas porque secuestran, ponen bombas indiscriminadamente, reclutan y asesinan niños, asesinan mujeres embarazadas, asesinan ancianos y utilizan minas antipersonales dejando a su paso miles de víctimas inocentes. Todas estas prácticas son violatorias de los derechos humanos y del derecho humanitario, que es apenas un atenuante de la crueldad.

Los grupos violentos de Colombia son terroristas porque destruyen el ecosistema: han devastado dos millones de hectáreas de selva tropical para sembrar coca y producir cocaína. Los grupos violentos de Colombia son terroristas porque lo único que han producido para el país es desplazamiento, dolor, desempleo y pobreza. Los grupos violentos de Colombia son terroristas porque secuestran en cualquier parte, no tienen inconveniente en secuestrar venezolanos en Venezuela, o ecuatorianos en Ecuador; su lucha no es ideológica; al contrario, es acumular dinero proveniente de la crueldad y de los negocios ilícitos. Esto demuestra que su objetivo es el terrorismo transnacional y no una lucha política en Colombia.

Los grupos violentos de Colombia son terroristas. Las guerrillas cambiaron sus viejas ideas de revolución marxista por el mercenarismo financiado por las drogas ilícitas y además engendraron el terrorismo paramilitar. El Gobierno de Colombia por ningún motivo acepta que a estos grupos se les levante el calificativo de terroristas y se les dé estatus de beligerancia [...]

En ese orden de ideas, lo que hizo el gobierno Uribe fue borrar de tajo cualquier diferencia entre la subversión, el paramilitarismo y las mafias del narcotráfico y

(OEA), la Unión Europea, Canadá, los Estados Unidos” (Presidencia de la República, 14 de enero de 2008b).

convertirlos a todos en organizaciones terroristas que debían ser coercidas para garantizar la seguridad del Estado y la ciudadanía. Buscando el apoyo a esa idea, adelantó esfuerzos diplomáticos permanentes para que las FARC, el ELN y las AUC permanecieran en las listas internacionales de organizaciones terroristas y se incrementara la cooperación multilateral en contra de ellas⁷¹ (Caracol Radio, 25 de junio de 2010), pues además de los beneficios políticos, financieros y militares que eso traía para Colombia, la estigmatización internacional de los grupos armados ilegales respaldaba las medidas antiterroristas que se tomaran internamente.

La más importante de ellas fue la Política de Defensa y Seguridad Democrática (PDS), cuyo objetivo general era “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” (Presidencia de la República-Ministerio de Defensa, 2003: 12). Para lograrlo, la política tenía que actuar contra seis grandes amenazas interrelacionadas que atentaban contra “la seguridad de los ciudadanos, de la democracia y de los intereses vitales de la Nación”: el terrorismo; el negocio de las drogas ilícitas; las finanzas ilícitas; el tráfico de armas, municiones y explosivos; el secuestro y la extorsión; y el homicidio. Para contrarrestarlas la política tenía que cumplir cinco objetivos estratégicos:

1. Consolidación del control estatal del territorio.
 - Recuperación gradual de la presencia de la Fuerza Pública en todos los municipios.
 - Incremento de la judicialización de delitos de alto impacto social.
 - Extensión y fortalecimiento de la administración de justicia y de las instituciones del Estado en las zonas en las cuales se ha fortalecido el control estatal.
 - Disminución de las denuncias por violación de los derechos humanos.
2. Protección de la población.
 - Desarticulación de las organizaciones terroristas.
 - Reducción del secuestro y la extorsión.
 - Reducción del homicidio.
 - Prevención del desplazamiento forzoso y facilitación del retorno de la población desplazada a sus lugares de origen.
 - Reincorporación a la vida civil de las organizaciones, grupos o individuos que desistan de la violencia.
3. Eliminación del comercio de drogas ilícitas en Colombia.
 - Interdicción aérea, marítima, fluvial y terrestre del tráfico de drogas e insumos.
 - Erradicación de los cultivos de coca y amapola.
 - Desarticulación de las redes de narcotraficantes.
 - Incautación de bienes y finanzas del narcotráfico.

⁷¹ Aunque ese llamado fue atendido por la Unión Europea y Estados Unidos, el gobierno colombiano no tuvo tanta suerte con sus pares de los países vecinos, quienes se mostraron renuentes a declarar a las guerrillas como organizaciones terroristas porque eso podría afectar un eventual proceso de negociación (El Universo, 19 de febrero de 2003). El presidente venezolano Hugo Chávez incluso llegó a defender el estatus de beligerancia de las guerrillas colombianas, lo cual generó fuentes tensiones con su homólogo colombiano.

4. Mantenimiento de una capacidad disuasiva.
 - Protección de las fronteras terrestres, marítimas y fluviales.
5. Eficiencia, transparencia y rendición de cuentas.
 - Obtención de un mayor impacto mediante la administración óptima de los recursos.
 - Generación de ahorro mediante la revisión de las estructuras y los procesos administrativos.
 - Desarrollo de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

El terrorismo es percibido como la principal amenaza y concentra estos objetivos del gobierno.⁷² Contenerlo era la condición para fortalecer el Estado de Derecho, restaurar la seguridad y reactivar la economía, golpeada por la falta de confianza inversionista (González, 2006). No obstante, la PDSO no esclareció qué se entendía exactamente como terrorismo: aunque aseguraba que era el principal método que utilizan las organizaciones armadas ilegales para desestabilizar la democracia colombiana, sin mayores desarrollos conceptuales o jurídicos lo definió con base en una afirmación atribuida al Secretario General de las Naciones Unidas según la cual “el único denominador común de las diferentes variantes de terrorismo es el uso calculado de violencia letal contra civiles para fines políticos” (Presidencia de la República-Ministerio de Defensa, 2003: 24-26). Además, cabe observar la contradicción que esta definición plantea con el discurso oficial del gobierno según el cual el terrorismo es un fenómeno eminentemente criminal.

En cualquier caso, la PDSO concluye que el terrorismo en el país está determinado por seis factores: el aumento de civiles asesinados o masacrados entre 1997 y 2002, la ejecución de militares y policías en estado de indefensión -fuera de servicio y vestidos de civil-, el desplazamiento forzado -las personas abandonan sus territorios aterrorizados por las amenazas y los asesinatos-, el uso de la violencia (asesinatos, amenazas y secuestros) contra funcionarios públicos, los atentados contra la infraestructura

⁷² En la carta de presentación de la PDSO, Uribe escribió: “La antípoda de la política democrática es el terrorismo, que pretende imponer por la violencia su voluntad sobre los otros, al costo de la vida de miles de civiles. Es lo que hemos visto en los atentados del club El Nogal en Bogotá y de Neiva. Es lo que hemos visto en Fortul, Arauca, donde terroristas engañaron a un niño con una bicicleta bomba que luego activaron, acabando con su vida. Frente al terrorismo sólo puede haber una respuesta: derrotarlo. Quienes persistan en el uso de esta práctica criminal, soportarán todo el peso de la ley. Los colombianos no cederemos ante esa amenaza. La vamos a derrotar con la colaboración de toda la ciudadanía. El concepto clave aquí es solidaridad. Solidaridad entre los ciudadanos y solidaridad con la Fuerza Pública. Este principio, esencial en el texto de nuestra Constitución, es fundamental para la convivencia, para la creciente consolidación en la integración profunda del pueblo colombiano. La masiva respuesta de la población a la cooperación dentro del marco institucional ha demostrado la determinación del pueblo colombiano de acabar con el terrorismo. También necesitamos la solidaridad de otros países, en especial de la región, para frenar el terrorismo y su aliado el narcotráfico. Tenemos que congelar sus cuentas, perseguir a sus hombres, entregarlos a la justicia. Lo he dicho en repetidas ocasiones: quien toma la decisión de albergar el terrorismo termina siendo víctima del terrorismo. Para derrotar el terrorismo no hay soberanía de naciones, sino soberanía democrática. La lucha es de la soberanía de los Estados y de las naciones democráticas contra la soberanía del terrorismo. La lucha es de todos contra el terrorismo” (Presidencia de la República-Ministerio de Defensa, 2003: 5-6).

económica (principalmente oleoductos y torres de energía) y el establecimiento de redes de cooperación con grupos terroristas internacionales (Presidencia de la República-Ministerio de Defensa, 2003: 24-26). De entrada resalta que tal conceptualización incluye dentro de la categoría de terrorismo diferentes modalidades de violencia, profundización la confusión, indeterminación y parcialización del fenómeno.

Conjuntamente con las directrices generales planteadas en la PDSO, Uribe repitió la vieja fórmula de los gobiernos colombianos y declaró el estado de conmoción interior (Decreto 1837 de 2002)⁷³ para que el ejecutivo pudiera tomar las medidas necesarias para afrontar la crítica situación de inseguridad que sufría el país como resultado de “la acción de bandas armadas, organizadas y financiadas al amparo del lucro gigantesco que les proporciona su participación directa y creciente en los delitos del narcotráfico, el secuestro y la extorsión.”

Según el gobierno, estos grupos habrían “multiplicado su actividad, tanto en el terreno de los ataques terroristas a la infraestructura de servicios esenciales –la energía, el agua potable, las carreteras y los caminos–, en la comisión de delitos de lesa humanidad como las masacres, desapariciones, secuestros, desplazamientos forzados y destrucción de pueblos indefensos”, al tiempo que se han dedicado a “la vil empresa de amenazar los legítimos representantes de la democracia regional, los gobernadores, los alcaldes, diputados y concejales y sus colaboradores, intentando la ruina de nuestras instituciones, sembrando la anarquía y creando la sensación de orfandad, abandono y desgobierno en amplias zonas del país.” De lo anterior colegía que el país estaba sometido a un régimen de terror que comprometía la autoridad democrática y hacía cada vez más difícil y azarosa la actividad productiva, motivo por el cual era ineludible tomar medidas inmediatas para prevenir los actos de terrorismo:

Aumento del presupuesto de seguridad, modernización de la fuerza pública, dotación de los servicios de inteligencia, ampliación del pie de fuerza (incorporación de nuevos soldados y policías y ampliación del período de prestación del servicio de los soldados regulares), la cooperación con los operadores de sistemas de comunicación, la formulación de un plan nacional de desmovilización de grupos terroristas, el fortalecimiento de la rama judicial y endurecimiento de la política penal; la ampliación del apoyo de fiscales, procuradores especiales, defensores de oficio, de Policía judicial y de Defensoría del Pueblo para garantizar los derechos de los procesados así como el respeto a los derechos humanos y el DIH; la autorización para realizar allanamientos e interceptaciones que permitieran la aprehensión, captura y retención de los eventuales implicados en grupos de delincuencia organizada o terroristas; y el fortalecimiento de los mecanismos de cooperación ciudadana con las autoridades.

Además de eso el gobierno promulgó el Estatuto Antiterrorista (Acto legislativo 2 de 2003). Modificando los artículos 15, 24, 28 y 250 de la constitución, este permitía interceptar o registrar la correspondencia y demás formas de comunicación privada y realizar detenciones, allanamientos y registros domiciliarios sin previa orden judicial; obligaba a llevar un informe de residencia de los habitantes del territorio nacional; y

⁷³ El estado de conmoción interior estuvo vigente hasta febrero de 2003, pues la Corte Constitucional declaró inexecutable el Decreto 245 de 2003 que buscaba prorrogarlo. Antes de eso, había sido ampliado por el Decreto 2555 de 2002.

establecía que en aquellos sitios donde no existiera una autoridad judicial a la que se pueda acudir en forma inmediata o donde el acceso de los funcionarios ordinarios de policía judicial no sea posible por excepcionales circunstancias de orden público, la Fiscalía General de la Nación conformará unidades especiales de Policía Judicial con miembros de las Fuerzas Militares. El objetivo de estas medidas era prevenir y enfrentar el terrorismo y los delitos contra la seguridad pública.

Obviamente, el Estatuto polarizó la opinión pública (Semana, 15 de diciembre de 2003; 17 de octubre de 2004). Algunos periodistas, organizaciones defensoras de derechos humanos, académicos, congresistas, entre otros, criticaron el instrumento porque violaba pactos internacionales de derechos humanos firmados por Colombia, abriría el camino a arbitrariedades, pondría en entredicho la independencia e imparcialidad de la administración de justicia al otorgar esa labor a los militares (quienes se encargarían del levantamiento de cadáveres, interrogar a los sospechosos y recaudar pruebas contra las personas que detienen) y exacerbaría la violencia.⁷⁴ Por el contrario, los defensores arguyeron que el Estatuto era necesario para evitar la impunidad de los crímenes cometidos por los grupos armados y evitar la desmoralización de las tropas; también señalaron que democracias como las de Estados Unidos, Reino Unido, Francia y España expidieron legislaciones antiterroristas incluso más estrictas después del ataque del 11 de septiembre⁷⁵ y que el Estatuto brindaba garantías suficientes para evitar abusos.

En agosto de 2004 el Estatuto fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional debido a vicios de forma.⁷⁶ En principio, eso significó un duro revés para el gobierno de Uribe porque dejó sin piso legal las medidas que el gobierno presumía necesarias para enfrentar a las organizaciones que consideraba terroristas y le dio un triunfo político y de

⁷⁴ “Otras organizaciones de derechos humanos consideran que estas medidas lejos de ayudar a combatir el terrorismo terminarán recrudesciendo el conflicto. ‘No hay ningún ejemplo en el mundo que demuestre que la intervención de las Fuerzas Armadas o el debilitamiento de los controles judiciales de la Fuerza Pública han sido eficaces para combatir el crimen organizado u organizaciones que cometen actos terroristas’, afirma Gastón Chillier, de la Oficina de Washington en América Latina (Wola), reconocida ONG estadounidense de derechos humanos. Chillier considera que estas medidas son ineficaces porque en la medida en ‘que ponen a todos en el lugar de sospechosos’ no ayudan a fortalecer los lazos de confianza entre la sociedad y las agencias de seguridad. Explica que en cambio de que la gente colabore y suministre información a la Fuerza Pública puede generar una reacción social contra el Estado a largo plazo” (Semana, 15 de diciembre de 2003).

⁷⁵ “En efecto, el Terrorism Act del Reino Unido le permite a la policía arrestar sin orden de captura a un sospechoso de ser terrorista durante 48 horas. Y el Terrorist Act de 2000 le otorga a las Fuerzas Armadas de Irlanda poder para detener sin orden judicial y por un máximo de cuatro horas a una persona de la que se sospeche que puede ser terrorista” (Semana, 15 de diciembre de 2003).

⁷⁶ “Por ‘vicios de procedimiento’, la Corte Constitucional declaró inexecutable el Estatuto Antiterrorista, considerado como uno de los pilares de la política de Seguridad Democrática del Gobierno nacional. De acuerdo con el alto tribunal, durante el sexto debate a la iniciativa en la plenaria de la Cámara de Representantes solo 83 congresistas participaron en la votación cuando se requería que fueran 84” (W Radio, 31 de agosto de 2004).

opinión a la oposición. No obstante, globalmente considerada, la campaña contra el terrorismo siguió prácticamente intacta. La PDSO continuó ejecutándose, al igual que algunos instrumentos normativos previos que buscaban eliminar las fuentes de financiación de las organizaciones terroristas,⁷⁷ aumentar la cooperación ciudadana en materia de seguridad (Decreto 3222 de 2002), evitar la proliferación de armamento y explosivos (Decreto 2122 de 2003) y controlar el lavado de activos (Decreto 3420 de 2004).

Además, en muchos lugares apartados del país ya se venían ejecutando medidas parecidas a las propuestas por el Estatuto: “En Arauca, en Cartagena del Chairá y en otros pueblos la Fuerza Pública lleva más de un año realizando allanamientos con el consentimiento de la gente. Así mismo, muchas de las capturas masivas que se realizaron este año se hicieron con la presencia de un fiscal, pero hubo casos en que los fiscales se limitaron a llenar órdenes de captura que llevaban en blanco a partir de los señalamientos que hacían los informantes del Ejército o de las agencias de seguridad durante las redadas [...] Y el escándalo de interceptación masiva de comunicaciones por parte de la Policía en Medellín sin orden judicial puso en evidencia que esta práctica puede ser más frecuente de lo que se cree” (Semana, 15 de diciembre de 2003). La situación no cambiaría pese al hundimiento del Estatuto Antiterrorista.

¿Por qué este tipo de medidas prosperaron pese a ser claramente ilegales? Porque la lucha contra el terrorismo trasciende el ámbito jurídico y comprende fuertes componentes políticos y discursivos que, explotando el miedo frente a una amenaza construida como excepcional, legitiman respuestas radicales y no pocas veces profundamente antidemocráticas. Situándose en la corriente internacional de la guerra contra el terrorismo iniciada después del 11 de septiembre de 2001, Uribe defendió la idea de que no existe un conflicto armado interno sino la presencia de grupos terroristas que atacan a la sociedad y el Estado (Vargas, 2004: 90). Esta declaración sustrae cualquier carácter político de los actores del conflicto, niega la posibilidad de salidas negociadas a la violencia y convierte el exterminio en el objetivo de la guerra. Ilustrativo resulta el parangón que frecuentemente hacía el presidente de la guerrilla como una culebra a la que había que quitarle la cabeza (El País, 30 de septiembre de 2003; El Espectador, 27 de julio de 2010).⁷⁸

⁷⁷ Una de las principales preocupaciones del gobierno era la financiación de los grupos terroristas. Aunque ambos fueron declarados inexecutable, los Decretos 1900 y 2180 de 2002 intentaron subir las penas y las multas para los delitos relacionados con el hurto y contrabando de hidrocarburos y sus derivados, pues el saqueo de tales recursos aumentaba “la capacidad financiera de que disponen para sembrar terror entre la población civil, desestabilizar la democracia y poner en grave riesgo las instituciones de la Nación.”

⁷⁸ “El presidente Álvaro Uribe prometió ayer trabajar sin descanso hasta exterminar ‘la culebra’ del terrorismo, que continúa azotando las ciudades de Colombia con seis grandes ataques en los últimos 13 meses que dejaron por lo menos 105 muertos y centenares de heridos. ‘Vamos a trabajar hasta que rindamos al terrorismo, hasta que le quitemos la última gota de oxígeno a esta culebra’, dijo Uribe en un discurso pronunciado ante organizaciones de seguridad privada en Bogotá” (El País, 30 de septiembre de 2003). Años más tarde, cuando estaba por abandonar la presidencia “encomendó la tarea al nuevo Gobierno de acabar con la ‘culebra del terrorismo’ y no

Para tal fin, el gobierno desplegó también una fuerte ofensiva militar que recibió el nombre de Plan Patriota. En la primera fase (2003-2005), su objetivo fue recuperar el territorio de retaguardia de las FARC (a lo largo del río Caguán, los Llanos del Yarí y la Amazonía) y recuperar las vías de comunicación hacia los centros urbanos. El principal logro en ese momento fue desarticular el frente de las FARC en Cundinamarca y capturar o matar a los principales jefes de los frentes cerca de Bogotá, incluido Marco Aurelio Buendía. En la segunda fase (2005-2006), la meta fue desarticular los principales frentes del Bloque Sur y Oriental, capturar a los cabecillas y llegar hasta el Secretariado (Semana, 5 de febrero de 2006).

Aunque el Plan Patriota dio duros golpes a las finanzas y la logística de la guerrilla, no significó un punto de quiebre en la guerra. Por ese motivo, en 2006 fue reemplazado por un “Plan de guerra contra el terrorismo” que buscaba combinar las operaciones militares con la política social y la presencia estatal permanente (El País, 16 de noviembre de 2006). Con esta reforma, el gobierno advirtió la limitación de un enfoque puramente militar y reconoció que para enfrentar la “amenaza terrorista” encarnada en la subversión era necesario ganarse a la población civil, en especial aquella que habitaba en las zonas de conflicto.

Al respecto, la estrategia de Uribe fue contradictoria. Por un lado, cautivó muchas opiniones favorables gracias a su estilo de gobierno personalista y apolítico, de corte microgerencial, que proyectaba un perfil diligente, eficaz y directo a la hora de solucionar las necesidades de la gente⁷⁹ (González, 2006). Por el otro, el lenguaje de confrontación

bajar la guardia en la lucha contra las Farc. ‘Cuidado con aflojarle la nuca a la culebra, algunos quieren que la culebra vuelva a coger oxígeno. Nosotros sabemos cómo conducir los procesos de paz pero también sabemos que la culebra busca estos espacios para volver a envenenar al País’, dijo el mandatario en un homenaje en el ministerio de Defensa” (El Espectador, 27 de julio de 2010).

⁷⁹ “Con su reconocido lema de trabajar, trabajar y trabajar, Uribe fascinó a una ciudadanía que tenía la imagen de que los gobernantes robaban mucho y trabajaban poco. Además, Uribe se mostraba como un gobernante frentero, que daba la cara frente a los medios y al país cuando algo ocurría, que daba explicaciones y pedía disculpas públicas. Los éxitos en su gobierno eran reivindicados por él, en tanto que los fracasos caían en las espaldas de sus ministros, comandantes, generales y subordinados. En la misma línea, Uribe y su equipo organizaron desde muy temprano una serie de ‘consejos comunitarios’: para ello, se trasladaba a una gran cantidad de municipios para oír los problemas de la comunidad y sus necesidades primordiales. De inmediato, Uribe gestionaba soluciones, asignaba recursos, destituía funcionarios, exigía resultados, regañaba los dirigentes, daba su teléfono para que lo llamaran a preguntarle qué había sucedido y agilizaba la resolución de problemas. Estos espacios de gobierno le sirvieron para proyectar un perfil de diligente y eficaz en la resolución de las necesidades, sensible y asequible a los ciudadanos y poseedor de un don de mando. Todo ello saltándose las instancias de representación y los conductos institucionales diseñados para gestionar las necesidades de la

y acusación contra algunos sectores de la sociedad civil fue una constante. A lo largo de su gobierno, era bastante común que algunos sindicatos, medios de comunicación, académicos, movimientos sociales, organizaciones defensoras de derechos humanos, entre otros, fueran acusados como auxiliares del terrorismo. Por ejemplo, en un evento militar

Uribe defendió su política de seguridad como una política de derechos humanos y llamó al país a 'entrar en reflexión' sobre sus críticos. Los dividió en tres grupos: 'Unos críticos teóricos que respetamos pero no compartimos su tesis de la debilidad. Unas organizaciones serias de derechos humanos, que respetamos y acogemos, con las cuales mantendremos permanente diálogo para mejorar lo que hay que mejorar. Y unos traficantes de derechos humanos que se deberían quitar de una vez por todas su careta, aparecer con sus ideas políticas y dejar esa cobardía de esconder sus ideas políticas detrás de los derechos humanos'. A los activistas de este último grupo los tildó de 'politiqueros al servicio del terrorismo', de 'profetas del desastre', de 'traficantes de derechos humanos' (Semana, 15 de septiembre de 2003)

La criminalización de la oposición política y la protesta social fue uno de los puntos más criticados del gobierno de Uribe. Pero no fue el único. Pese a que la PDSD manifestaba defender los derechos humanos, su ejecución abrió la puerta a graves violaciones como los denominados "falsos positivos." Efectivamente, la política asumió que las fuerzas militares cumplirían con la ley, respetarían los derechos humanos y sancionarían a los infractores, pero no estableció mecanismos específicos para fortalecer el sistema judicial que permitieran verificar y controlar el accionar de las fuerzas armadas, lo cual desconoce los incentivos que determinan el comportamiento final de los militares (Cárdenas y Villa, 2012: 3). De ahí que los datos muestren una relación positiva entre los falsos positivos y la PDSD (Cárdenas y Villa, 2012: 2):

Las cifras sobre ejecuciones extrajudiciales o mal llamados falsos positivos son indignantes. Según el CINEP (Centro de Investigación para la Educación Popular) el número de víctimas asciende a 1613 entre 1990 y 2009. La Fiscalía, por su parte, reporta 2799 víctimas de este comportamiento mientras que la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU habla de 3000 víctimas entre 2004 y 2008. Es claro que los denominados falsos positivos no son algo nuevo en nuestro país pero también es claro que el problema se exacerbó durante la implementación de la política de seguridad democrática entre 2002 y 2010. Por ejemplo, con base en los datos reportados en la tabla 1, la tasa promedio de falsos positivos por cada 100 mil habitantes tuvo un incremento del 154% pasando de 0,11 en la década comprendida entre 1990 y 1999 a 0,28 en la década comprendida entre 2000 y 2009. Comportamiento similar al que presenta la tasa de guerrilleros dados de baja que aumentó en 52% pasando de 1,96 en la década de los noventa a 2,99 en la siguiente década. En términos absolutos el número de falsos positivos pasa de 393 a 1220 entre las mismas dos décadas mientras que el número de guerrilleros dados de baja pasa de 7218 a 12302 en el

población, con lo que Uribe demostraba a la clase política tradicional que su mediación no era necesaria para que él pudiera gobernar" (González, 2006).

mismo periodo. Estas cifras sugieren un aumento de la intensidad del conflicto en Colombia entre la década de los noventas y la primera década del nuevo milenio acompañado de una mayor victimización de la población civil reflejada en el incremento de falsos positivos.

Otro elemento muy criticado de la PDSO fue el involucramiento de la población civil en las labores de seguridad. En efecto, uno de los pilares de la seguridad democrática planteada por el gobierno de Uribe –junto a la protección de los derechos de todos los ciudadanos y de los valores, la pluralidad y las instituciones democráticas- era la solidaridad y la cooperación de toda la ciudadanía en defensa de los valores democráticos: “corresponde al Estado garantizar los derechos de los ciudadanos y proporcionar los mecanismos institucionales que permitan una resolución pacífica de conflictos. Pero el buen funcionamiento de las instituciones requiere igualmente de la participación activa y el compromiso solidario de los ciudadanos. La participación democrática se expresa no sólo en el ejercicio del voto, sino también en el respeto y la promoción de los valores cívicos que enmarcan la pluralidad del debate político, en el desempeño de un papel activo en los asuntos públicos, y en la defensa de las libertades de todos” (Presidencia de la República-Ministerio de Defensa, 2003: 13-14).

Empero, la política no reclamaba una cooperación o una participación en un sentido deliberativo, sino la utilización de la población en la ejecución de los mecanismos de seguridad del Estado, concretamente a través de mecanismos como la red de informantes⁸⁰ (Mantilla, 2004: 161). Con esta herramienta, el gobierno esperaba aprovechar la anonimidad y la rutina de la población para que fuera ella misma la que identificara y notificara cualquier peligro, fáctico o potencial, que surgiera en su interior. Con ello, “la vigilancia que otrora estaría a cargo de un cuerpo permanente e identificable de hombres (policía o vigilancia privada), a los cuales se les otorgaría un sueldo individual, está ahora compuesta en manos de un conjunto de vigilantes anónimos, espontáneos y dispersos entre la propia población, cuya responsabilidad única es la de proveer información al Estado y cuyo costo es notablemente más reducido y eficiente” (Mantilla, 2004: 165).

Esta figura plantea serios dilemas, pues aunque es indudable que los ciudadanos tienen algunos deberes en materia de seguridad y defensa, el principio de legalidad en un Estado de Derecho establece que los deberes de los particulares deben estar previamente definidos con precisión por la ley y no se pueden dejar en un nivel de generalidad y contingencia (Vargas, 2004: 90). Asimismo, la red de cooperantes conduce

⁸⁰ La PDSO establecía que “una red de ciudadanos en las zonas urbanas y rurales del país cooperará activa, voluntaria y desinteresadamente con las autoridades, participando en programas ciudadanos de cultura para la seguridad y brindando información que permita la prevención y la persecución del delito. Al igual que en muchos países que han implementado con éxito esquemas de este tipo, como por ejemplo ‘Neighbourhood Watch’ en Australia y el Reino Unido, estos voluntarios multiplicarán rápidamente la capacidad de vigilancia de las autoridades, con quienes estarán en permanente comunicación. Los cooperantes responden al principio de solidaridad y al deber ciudadano de contribuir al objetivo común de la seguridad. Su cooperación, a diferencia de la de los informantes, no será remunerada” (Presidencia de la República-Ministerio de Defensa, 2003: 61). Según el Ministerio de Defensa, la Policía llegó a agrupar 1’024.701 colaboradores, el Ejército 27.052 y la Armada 2.534 (Mantilla, 2004: 162).

a la paranoia permanente, pues cualquier persona puede ser denunciada por cualquiera de sus conciudadanos, lo cual se agrava por el hecho de que los señalamientos pueden estar basados en sospechas y no en delitos consumados. En un sistema de este tipo, toda persona es simultáneamente vigilante y sospechosa, con lo cual se pierde el sentido de la seguridad.

Otro punto espinoso de la PDSO fueron las zonas de rehabilitación y consolidación. Conformadas mediante el Decreto 2002 de 2002, se definían como áreas geográficas afectadas por acciones de grupos criminales en donde, con el fin de garantizar la estabilidad institucional, restablecer el orden constitucional, la integridad del territorio nacional y la protección de la población civil, era necesario aplicar una o varias medidas excepcionales: control operacional por parte de un comandante militar, limitación del derecho de circulación y residencia, registro de los desplazamientos, regulación de comunicaciones, suspensión de salvoconductos para el porte de armas, revisiones de carga, ocupación de bienes particulares e imposición de la obligación de prestar servicios técnicos y profesionales cuando no existieran o fueran insuficientes los servicios oficiales, no hubieran medios alternativos para proteger los derechos fundamentales o fueran urgentes para garantizar la vida y la salud de las personas.

Aunque muchas de las disposiciones originales del decreto fueron declaradas inexequibles o condicionalmente exequibles, lo cierto es que asume que la población civil se ha convertido en un soporte de los grupos criminales. En efecto, una de las consideraciones de la norma afirma “que dentro de los principales soportes de la acción delictiva de tales organizaciones se encuentra, por una parte, la mimetización de sus integrantes dentro de la población civil y el ocultamiento de sus equipos de telecomunicaciones, armas y municiones en las poblaciones y, por la otra, el constante abastecimiento que funciona en los lugares en que permanecen.” En estas zonas se produce un efecto de ubicuidad de la sospecha que estigmatiza a la población, especialmente si se tiene en cuenta que la “amenaza terrorista” se caracteriza por la invisibilidad e imprevisibilidad. Eso tuvo como consecuencia el aumento de las detenciones masivas y el asesinato de sindicalistas e indígenas en dichas zonas, junto con otras violaciones a los derechos humanos (Mantilla, 204: 166-167).

Pese a que el gobierno Uribe abogaba por una solución militarista, recurrió también a otras estrategias para enfrentar al terrorismo. En primer lugar, aseverando que la peligrosidad de los grupos terroristas residía en gran medida en su ingente poder económico,⁸¹ intentó afanosamente cortar sus fuentes de financiación. Para tal fin, la Ley 1121 de 2006 tipificó como delito la financiación del terrorismo y la administración de recursos provenientes de actividades terroristas y obligó a las instituciones sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia Financiera a “adoptar medidas de control apropiadas y suficientes, orientadas a evitar que en la realización de sus operaciones puedan ser utilizadas como instrumento para el ocultamiento, manejo, inversión o aprovechamiento en cualquier forma de dinero u otros bienes provenientes de

⁸¹ Una de las consideraciones del Decreto 1837 de 2002 afirmaba que “el poder financiero casi inagotable de estos grupos los hace más temibles por su capacidad tecnológica creciente para el terror, su desprecio a los valores más elementales del hombre y de la sociedad y su indudable conexión con el poder destructivo que les ofrece su asociación con grupos afines de otros países o regiones.”

actividades delictivas o destinados a su financiación, o para dar apariencia de legalidad a las actividades delictivas o a las transacciones y fondos vinculados con las mismas.”

Igualmente, en 2007 se comenzó a implementar el Sistema de Administración del Riesgo de Lavado de Activos y de la Financiación del Terrorismo (Sarlaft), el cual cuenta con dos partes: prevención del riesgo y control. El propósito de la primera es prevenir que se introduzcan al sistema financiero recursos provenientes de actividades relacionadas con el lavado de activos y la financiación del terrorismo y el de la segunda es detectar las operaciones -que se pretendan realizar o ya se hayan consumado- para intentar dar apariencia de legalidad a operaciones vinculadas a esos delitos. Para eso, las entidades financieras deben implementar acciones de identificación del riesgo, medición o evaluación, control y monitoreo. A la par de este fortalecimiento normativo, se han conformado grupos especializados integrados por comités de varias instituciones oficiales (Policía Nacional, Fuerzas Armadas, CTI, DAS, DIAN) que tienen la función de investigar los delitos de lavado de activos y financiación del terrorismo⁸² (Asobancaria, 2007).

En segundo lugar, contra todos los pronósticos y en abierta contradicción con el discurso belicoso del gobierno, nuevamente se abrió la vía de la negociación. Si bien la PDSD la condicionó a un estricto cese de hostilidades por parte de los grupos armados ilegales,⁸³ a la larga el gobierno se vería obligado a ceder y negociaría en medio del conflicto al igual que sus antecesores. Con las FARC y el ELN se establecieron algunos acercamientos (con el segundo grupo incluso se llevaron a cabo reuniones en La

⁸² Aunque las investigaciones sobre ambos delitos funcionan de forma similar y con base en los mismos insumos (principalmente informes sobre las operaciones financieras que entregan entidades nacionales e internacionales), existen diferencias operativas importantes: primero, mientras las pesquisas sobre operaciones de lavado de activos se enfocan en la búsqueda del origen de los recursos, las de financiamiento del terrorismo se enfocan en el destino de los recursos; segundo, en el lavado de activos estos provienen de la actividad ilícita de las organizaciones criminales y comúnmente esos dineros son invertidos en la compra de bienes muebles e inmuebles, mientras que en el financiamiento del terrorismo los activos pueden provenir de una actividad ilícita, donaciones de fundaciones sin ánimo de lucro, ONG o de otra organización terrorista, de tal manera que esos dineros pueden ser de origen ilícito o lícito (Asobancaria, 2007).

⁸³ “El Gobierno Nacional mantiene abierta la puerta a una negociación con aquellos que se decidan a participar en la vida democrática, con la condición de que cumplan un estricto cese de hostilidades. Así disminuirá la violencia y se asegurará el respeto a los derechos humanos. Por ello, la consigna del Gobierno es: urgencia para el cese de hostilidades, paciencia para la negociación y el desarme. Quienes se reintegren a la sociedad y la vida democrática tendrán todas las garantías para ejercer la política que merece el disidente dentro de la democracia” (Presidencia de la República-Ministerio de Defensa, 2003: 23).

Habana), pero nunca se consiguieron acuerdos y se mantuvo el lenguaje de confrontación. Por el contrario, con los paramilitares se logró el acuerdo de Santa Fe de Ralito que permitió avanzar en el desarme, la desmovilización y la reinserción de sus estructuras armadas (Arias, 2008: 23-24). Al proceso le llovieron todo tipo de críticas, que iban desde la ineficacia de la Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005) y demás normas,⁸⁴ hasta las acusaciones de vínculos del presidente con el paramilitarismo.

El establecimiento de una negociación con grupos paramilitares no tiene mayores antecedentes, ni en Colombia ni el mundo. Por eso en el proceso surgieron dilemas cruciales, como la aplicación del delito político al fenómeno del paramilitarismo. Al respecto, cuando el gobierno pasó un proyecto de ley que buscaba equiparar el concierto para delinquir con la sedición con el objetivo de solucionar el limbo jurídico en el que se encontraban cerca de 19.000 desmovilizados de las AUC,⁸⁵ la Corte Suprema de Justicia consideró que los delitos políticos, como la rebelión y la sedición, no son aplicables cuando los actores persiguen fines egoístas y no el bienestar colectivo (El País, 12 de diciembre de 2007).

⁸⁴ “Desde 2005 a marzo de 2012 solo se han dado once incidentes de reparación a víctimas, es decir, el 1,2% del total de hechos violentos enunciados por 11 postulados, que apenas representan el 0,2% del total que está vinculado a Justicia y Paz. Más preocupante aún es el hecho de que aunque año tras año el registro de víctimas ha aumentado –a marzo de este año la Fiscalía ha registrado 386.069 víctimas–, el porcentaje de aquellas que han sido reconocidas en el proceso nunca ha superado el 12% del total de afectados. Este grupo está compuesto por 46.106 víctimas, que han contado con la fortuna de ser reconocidas por sus victimarios en las versiones libres y, por tanto, podrán seguir abrazando el sueño de la reparación. Las demás están en dos grupos desoladores: el de 29.821 víctimas que asisten a las versiones libres pero no son reconocidas por los postulados y por tanto tienen dificultades para avanzar en el proceso, que corresponden al 8%, y el de 310.142 víctimas, que no han asistido a versiones libres y son el 80% del total de víctimas registradas [...]. A marzo de este año, los postulados habían entregado 7.453 bienes, apenas 86 más que los entregados a marzo de 2011 (se registraban para ese momento 7.367 bienes). De esos bienes entregados, solo 4.051 tienen ‘vocación reparadora’. Esto apunta a que del total de bienes entregados, que suman \$96.598’927.073, solo el 54% podría servir para reparar a las víctimas de los paramilitares. Verdad sin reparación y sin garantías de no repetición, sería el diagnóstico. Por ejemplo, a marzo de 2012 se han confesado 894 masacres en Justicia y Paz. Pero de acuerdo con el registro de víctimas de la Policía Nacional, un promedio de 141 víctimas por año han muerto a manos de ‘desconocidos’, entre 2005 y 2011, cuando ya se había dado la desmovilización y la implementación del proceso de Justicia y Paz. Un número elevado que pone en duda las garantías de no repetición para las víctimas” (El Espectador, 31 de octubre de 2012).

⁸⁵ “Ni aún por disposición del legislador es viable equiparar el delito de concierto para delinquir con el de sedición”. La advertencia fue hecha por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, al reiterar su negativa a la posibilidad de que los desmovilizados de las Autodefensas Unidas de Colombia, AUC, u otros actores armados ilegales puedan ser cobijados por el delito de sedición [...] La Corte Suprema afirma que “aceptar que en lugar de concierto para delinquir el delito ejecutado por los grupos paramilitares constituye la infracción punible denominada sedición, no sólo equivale a suponer que los mismos actuaron con fines altruistas y en busca del bienestar colectivo, sino, también, burlar el derecho de las víctimas y de la sociedad a que se haga justicia y que se conozca la verdad” (El País, 12 de diciembre de 2007).

Pese a las críticas y los escollos legales, el gobierno continuó con el proceso y defendió el desmantelamiento del paramilitarismo como uno de los principales logros de la política de seguridad democrática, sin dejar de resaltar los golpes propinados a la guerrilla, a los grupos de delincuencia común y las mafias del narcotráfico, así como la mejora en los indicadores de homicidios, secuestros, extorsiones, ataques terroristas y otros delitos.⁸⁶ Sin embargo, el fin de la “amenaza terrorista” aún estaba lejos: el ELN y las FARC procedieron con un repliegue estratégico que recuperó las estrategias básicas de la guerra de guerrillas e incrementó la utilización de minas antipersonales y otras modalidades bélicas irregulares y terroristas; surgieron las denominadas Bacrim (bandas criminales), quienes coparon los lugares antes ocupados por los paramilitares y heredaron sus actividades criminales; y el negocio del narcotráfico se dispersó, haciendo más difícil la erradicación de cultivos y la interdicción de cargamentos (Presidencia de la República-Ministerio de Defensa, 2007: 23-26; Presidencia de la República-Observatorio de Derechos Humanos y DIH, 2008).

Estas transformaciones en la dinámica del conflicto provocaron un cambio en la PDS durante el segundo periodo presidencial de Uribe, el cual se formalizó en la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD). Esta definió cinco objetivos estratégicos: consolidar el control territorial y restablecer la autoridad del Estado en todo el territorio nacional; proteger a la población, manteniendo la iniciativa estratégica en contra de todas las amenazas a la seguridad de los ciudadanos; elevar drásticamente los costos de desarrollar la actividad del narcotráfico en Colombia; mantener una Fuerza Pública legítima, moderna y eficaz, que cuente con la confianza y el apoyo de la población; y conservar la tendencia decreciente de todos los indicadores de criminalidad en los centros urbanos del país. A través de los planes, programas y proyectos que harían operativos esos objetivos, el gobierno buscaba combinar el uso legítimo de la fuerza con la acción social en las comunidades (doctrina de acción integral) (Presidencia de la República-Ministerio de Defensa, 2007: 31-48).

Esta segunda fase de la política mantuvo el énfasis en lo militar, pero se dieron cambios significativos como la inversión en materia de inteligencia técnica y humana con asesoría externa de alto nivel, la cooperación eficaz entre las Fuerzas Militares y entre éstas y la Policía Nacional, la redistribución de recursos, la mayor importancia dada a capturas y deserciones frente a las bajas enemigas y el peso de las recompensas por información. Estas reformas no solo fueron el resultado de la transformación del escenario estratégico del conflicto, sino también de las deficiencias presentadas durante la ejecución de la

⁸⁶ “Al final del primer mandato del presidente Uribe, en el año 2006, y tras cuatro años de implementación de la PSD, los resultados fueron ampliamente satisfactorios. En primer término, se logró una reducción significativa de todos los indicadores de criminalidad a nivel nacional. El homicidio común, por ejemplo, pasó de 28.837 casos en el 2002 a 17.479 en el 2006; así mismo, el secuestro extorsivo pasó de 1.709 casos a 282 en el mismo periodo. Los ataques a poblaciones por parte de los grupos armados ilegales pasaron de 32 en el 2002 a 4 en el 2006, mientras que los ataques terroristas disminuyeron de 1.645 en el 2002 a 646 en el 2006. De la misma manera, mientras que en el 2002 había en el país 131 alcaldes que no podían despachar desde sus municipios debido a presiones y amenazas de los grupos armados ilegales, en el 2006 esta cifra se redujo a cuatro alcaldes” (Presidencia de la República-Ministerio de Defensa Nacional, 2007: 17).

primera fase de la política de seguridad democrática⁸⁷ (Leal, 2010). En cualquier caso, las reformas no modificaron ostensiblemente los principios orientadores de la política de seguridad y defensa, por lo que se dio continuidad a la noción de terrorismo enunciada por el Estado colombiano desde hace varias décadas y se reiteraron los patrones para enfrentarlo.

⁸⁷ “En relación con los ingentes recursos invertidos para lograr su objetivo principal - la lucha contra las FARC- los primeros cuatro años de la PSD en realidad produjeron pocos resultados. No fue suficiente la reforma militar durante el gobierno de Pastrana, de creación y reorganización de unidades para la guerra irregular, exigida por Washington como preámbulo del Plan Colombia. Tampoco se adoptó una estrategia militar adecuada, y por eso durante aquellos cuatro años no se dieron golpes contundentes a las FARC. Ciertamente, por razón del alto volumen de recursos y el acoso militar se logró una disminución importante de la capacidad operativa y en las acciones de las FARC. Pero los costos humanos y económicos para las Fuerzas Militares fueron enormes. Por eso, la incapacidad de diseñar una estrategia eficaz mediante el ‘plan de guerra’ de la PSD, identificado con el eufemismo de ‘Plan Patriota’, se disimuló con la adopción del nuevo nombre ‘*Política de Consolidación de la Seguridad Democrática*’ en el Plan adoptado en el 2007” (Leal, 2010).

3. Conclusión. Terrorismo: una noción normalizada, volátil y anfibológica

Por las características de su ejecución y de sus responsables, el terrorismo ha sido mucho más difícil de comprender y definir jurídicamente que otros fenómenos violentos: sus objetivos pueden ser de muy diverso tipo y alcance, desde la oposición a una política gubernamental concreta hasta la destrucción de la civilización occidental; sus blancos pueden ser colectivos grandes o medianos, llegando a ser relativamente aleatorios en la medida que solamente se requiere que sea un lugar populoso para causar gran impacto, o puede estar dirigido a pocas personas, incluso a un individuo, y a un lugar específico, generalmente escogido por su importancia simbólica o estratégica; puede manifestarse en hechos aislados o en forma de oleadas; ocurre en forma de incidentes sorpresivos y de corta duración, en los cuales los niveles de violencia pueden ser altamente variables; y puede ser cometido con cualquier tipo de arma, desde las más sofisticadas hasta las más rudimentarias. Por su parte, los responsables pueden ser grandes organizaciones claramente identificadas y reconocidas y con patrones relativamente conocidos, células pequeñas y clandestinas que se encubren fácilmente y tienen un rango muy amplio de acción e incluso individuos fundamentalistas movidos por una causa cualquiera.

Soliviantada por los medios de comunicación, es natural que esa ingente capacidad destructiva de una violencia etérea y sin confines induzca una sensación de inseguridad y vulnerabilidad que reclama respuestas contundentes por parte del Estado. Generalmente, sin embargo, las tácticas a disposición de las autoridades continúan siendo convencionales y rutinarias y, en la medida que son multidimensionales por naturaleza -requieren logística, investigación, inteligencia, sicología, equipos especiales, movilización de fuerzas militares y policiales, influencia diplomática, manejo de las comunicaciones, reformas legales, etcétera- suelen ser demoradas y poco eficaces para enfrentar los vertiginosos cambios del terrorismo. Además, en la mayoría de los casos las agrupaciones terroristas conocen más acerca de sus objetivos y sobre las autoridades que a la inversa, lo cual dificulta su contención (Castro, 1999: 21).

Ante ese panorama, toma fuerza la idea de que la excepcionalidad del terrorismo requiere de unas contestaciones igualmente excepcionales por parte del Estado. Para preservar la institucionalidad y defender a los ciudadanos no resultan suficientes las potestades ejecutivas y jurídicas con las que cuentan en tiempos de normalidad, esto es, cuando no existe un factor violento generador de crisis. Por ese motivo, las legislaciones especiales o de emergencia pueden llegar a resultar imprescindibles para mantener el orden constitucional o para reconstruirlo cuando se ha visto seriamente afectado por la violencia (Reinares, 2002: 192). Bajo esa racionalidad, en muchos países han venido apareciendo numerosas normas, la mayoría de carácter penal, que tienen el propósito de

incrementar la eficacia de la lucha contra el terrorismo en varios campos (judicial, militar-policivo, financiero, comunicativo, etcétera).

Como se mencionó anteriormente, estas normas usualmente rompen con el ordenamiento jurídico y democrático que, en principio, afirman defender, al tiempo que muestran severas inconsistencias internas (Hurtado-Pozo, 1981; Salamanca, 1990: 15; López, 1987: 128; Gallón, 1987: 84-85; Ambos, 1989: 77-119; Cajar, 2001: 85-86; Peña, 2002: 136-139; Olásolo y Pérez, 2008: 45-54). En primer lugar, frecuentemente se recurre a términos vagos y anfibológicos para crear y definir los tipos legales (por ejemplo, “zozobra”, “terror”, “alarma” o “seguridad”), lo cual atenta contra el principio constitucional y penal de la certeza, bajo el cual las leyes dotan de significados unívocos y precisos sus contenidos y supuestos. En segundo lugar, se sobrevalora la anticipación penal, de tal forma que la conducta no tiene que materializarse en hechos ni producir resultados sino que se castiga con base en la sospecha y la tipificación de figuras de peligro (por ejemplo conductas que son consideradas como “actos preparatorios”).

En Colombia, esta situación ha sido una constante durante treinta años. Tanto el código penal de 1980 como el de 2000 definen al terrorismo como la provocación o mantención de un estado de zozobra o terror a la población o a un sector de ella, mediante actos que pongan en peligro la vida, la integridad física o la libertad de las personas o las edificaciones o medios de comunicación, transporte, procesamiento o conducción de fluidos o fuerzas motrices, valiéndose de medios capaces de causar estragos. Según las normas, dicho estado puede provocarse también mediante llamada telefónica, cinta magnetofónica, video, casete o escrito anónimo, pero en estos casos las penas y las multas son menores.

Tal enunciación resulta demasiado ambigua: no aclara qué se entiende como “estado de zozobra” -ni otras circunstancias similares, como la “alteración del orden público”-, contempla diferentes bienes jurídicos –por un lado la vida, la libertad y la integridad de las personas y sus bienes y por el otro la seguridad del Estado-, no enfatiza cuáles son los “actos” que pueden considerarse terroristas, ni acota aquellos “medios capaces de causar estragos” –que así enunciados pueden comprender desde piedras hasta explosivos-. Además, la definición tipifica figuras de peligro, pues la conducta no tiene que materializarse en hechos ni producir resultados para ser considerada terrorista (Cajar, 2001: 85-86).

Producto de esta indeterminación jurídica, la etiqueta de terrorismo es susceptible de aplicarse prácticamente sobre cualquier suceso violento sin importar su intensidad ni sus características intrínsecas. Así pues, el magnicidio de un candidato presidencial, el asesinato de un servidor público o de un oficial de la fuerza pública, un secuestro, una amenaza telefónica, la voladura de un oleoducto, el estallido de un petardo, la activación de un carro bomba e incluso la afectación del medio ambiente pueden ser considerados indistintamente como actos de terrorismo.

Además, la definición del terrorismo plasmada en la normatividad colombiana asociada con el terrorismo (leyes, decretos, códigos, etcétera) no tiene en cuenta si el “estado de zozobra o terror” es ocasionado en función de un objetivo político, religioso, criminal o de otro tipo. Y el hecho de que lo que se considera terrorismo dependa exclusivamente de las acciones y no del móvil en un escenario donde las primeras no están definidas rigurosamente favorece también la proliferación e indistinción de perpetradores: dado que las guerrillas, los grupos paramilitares, los carteles de la droga e incluso las bandas de

delinquentes comunes, las pandillas y las “barras bravas”⁸⁸ utilizan “medios capaces de causar estragos” y cometen actos que producen miedo y ponen en peligro la vida e integridad de las personas y la infraestructura, todos son susceptibles de ser catalogados como terroristas.

En última instancia, tal entendimiento normativo sobre el terrorismo que ha primado en el país ignora las diferencias existentes entre los múltiples repertorios de violencia que un actor, político o no, despliega en el marco de una confrontación. La voladura de una “casa bomba”, la toma de un pueblo, un secuestro y un hostigamiento a una patrulla del Ejército por parte de la guerrilla son juzgadas como acciones terroristas sin ponderar las incidencias que tienen los medios, los blancos y los objetivos a la hora de discernir el sentido y el comportamiento de la violencia subversiva. Algo similar sucede con las múltiples acciones cometidas por los paramilitares (masacres, desapariciones, despojo, violencia sexual, etc.), que son englobadas dentro de una “campaña de terror contra la población civil” de la cual no se distinguen momentos y lógicas específicas. Lo mismo puede decirse del papel diferenciado que desempeñaban las amenazas, los atentados y los asesinatos ejecutados dentro de la campaña narcoterrorista desatada por los carteles de la droga.

La tercera inconveniencia del ordenamiento jurídico antiterrorista es que procede a criminalizar y reprimir el inconformismo social.⁸⁹ Aunque tradicionalmente las élites dirigentes colombianas han visto la protesta como algo anormal y patológico, una herencia de un viejo orden ya superado que, en tanto intenta subvertir el orden de la moderna sociedad consensual, debe ser criminalizado (Vargas, 2004: 97), presentar a los sectores inconformes como una amenaza, en tanto son auxiliares de la guerrilla o expresiones del terrorismo, apuntala las medidas de restricción de los derechos civiles y políticos (reunión, circulación, expresión, etc.).

En últimas, el derecho penal se convierte en un medio auxiliar semántico contra el adversario político, pues cualquier acto de desobediencia o insubordinación civil es calificado como terrorismo (Matyas, 1988: 97; Ambos, 1989: 103). Lo más grave, sin embargo, es que esa fórmula de estigmatización ha terminado por justificar también las detenciones arbitrarias, el desplazamiento forzado, las desapariciones y el exterminio de los opositores políticos. Muestra de ello es la aniquilación de miles de miembros de la UP

⁸⁸ En 2009 se presentó al Congreso un proyecto de ley que buscaba tratar como terroristas a los barristas que produjeran violencia dentro o fuera de los estadios. Serían juzgados por terrorismo simple y tendrían penas de 10 a 15 años y multas de 1.000 a 10.000 salarios mínimos (La F.M, 11 de agosto de 2009).

⁸⁹ “Las reformas a la justicia condensan esta estrategia de estigmatización y criminalización, pero a su vez crean el discurso que busca legitimar las estrategias de exterminio físico y violación de todos los derechos humanos [...]El Estatuto de Seguridad Democrática del gobierno de Turbay Ayala (1978-1982), el Estatuto para la Defensa de la Democracia del presidente Virgilio Barco (1986-1990), el Estatuto para la Defensa de la Justicia de la administración de Cesar Gaviria (1990-1994), y el Estatuto Anti-terrorista de Álvaro Uribe (2002-2006), han sido las bases de la legislación del orden público que han creado el marco institucional para impedir que la protesta social se consolide como una estrategia de resistencia de los sectores populares” (Betancur, 2006: 180).

y otros partidos de oposición, defensores de derechos humanos, sindicalistas, dirigentes sociales, entre otros. Con eso las fuerzas estatales y los paramilitares buscaban solamente eliminar al contrario, sino amedrentar, aleccionar, e impedir nuevas rearticulaciones de los movimientos y sujetos en resistencia contra el régimen político y económico neoliberal (Betancur, 2006).

En cuarto lugar, la legislación antiterrorista en Colombia frecuentemente coartó las garantías procesales y penales. Los diferentes Estatutos y otros Decretos excepcionales, así como algunas leyes, instauraron -o por lo menos lo intentaron- medidas que permitían la detención arbitraria, la restricción de las comunicaciones de los detenidos o los sospechosos, la restricción de la asesoría legal y la militarización de las investigaciones penales.⁹⁰ De igual forma, se hicieron modificaciones en el principio de proporcionalidad de las penas, el cual refiere a la relación ecuánime entre el monto de la pena, la gravedad y el grado de culpabilidad en el mismo.

Estas se presentaron en tres niveles: primero, en cualquier delito relacionado con el terrorismo la pena se elevó automáticamente; segundo, se impusieron penas para los actos de colaboración o preparación que en ocasiones eran ser iguales o más altas que las que les caben a los ejecutores de delitos comunes y pueden considerarse desproporcionadas (en los ochenta el “auxilio” a las organizaciones terroristas podría acarrear entre 5 y 10 años de cárcel); y tercero, los delitos de opinión fueron castigados con penas considerables pese a que no está demostrado que tengan una incidencia relevante en los niveles de violencia (Ambos, 1989: 117-119).

En quinto lugar, la ampliación excepcional de las potestades del Ejecutivo deteriora el equilibrio de poderes al otorgar al gobierno la facultad para dictar decretos con fuerza de ley que no se traducen en leyes o reformas constitucionales discutidas y controladas públicamente, lo cual se agrava por el hecho de que la legislación antiterrorista parte de la presunción de legalidad de cualquier acto que la autoridad emprende para enfrentar una situación de violencia, lo cual no se compadece con los abusos que se dieron en la realidad.

Por principio, esta clase de respuestas extraordinarias solamente deben extenderse hasta que se supera la crisis que las originó y deben respetar los principios y procedimientos democráticos elementales. Lo alarmante de la doctrina antiterrorista es, precisamente, que el concepto jurídico-político de orden público se ha redefinido, convirtiendo la normatividad de excepción en un orden jurídico permanente (Peña, 2002: 135). Además, aunque las disposiciones excepcionales teóricamente expiran con el restablecimiento del orden público, muchas de ellas terminan siendo adoptadas como legislación permanente, lo cual permite que varias disposiciones que restringen derechos civiles y políticos se asienten en el ordenamiento jurídico sin ser discutidas en el Congreso ni sometidas a examen por parte de las altas cortes ni la ciudadanía.

De esa manera, aunque en los Estados democráticos la excepcionalidad siempre ha ido unida a la transitoriedad, en la actualidad no está limitada en el tiempo y tiende a perder las garantías del control judicial y democrático. Esta instauración de la excepcionalidad

⁹⁰ A finales de los años setenta el 30% de los delitos del Código Penal eran competencia de las cortes marciales (García, 2008).

normalizada permite a los Estados considerar la intervención frente a fenómenos criminales como el terrorismo, no como algo extraordinario, sino como una aplicación ordinaria de las posibilidades que brinda la ley penal para actuar frente a la delincuencia y así negar la excepcionalidad democrática y la situación de emergencia que, en caso de ser afirmada, llevaría a la aplicación de las normas particulares del derecho de excepción (Pérez, 2007: 165).

Debido al riesgo de que las autoridades no cuenten con las herramientas para enfrentar una crisis determinada -como un suceso de violencia particularmente grave o una emergencia ambiental o económica-, las democracias suelen prever estados de excepción que permiten transitoriamente concentrar poderes en el Ejecutivo y limitar ciertos derechos para que el gobierno pueda enfrentar la emergencia y restablecer la normalidad (Uprimny, 2011). Sin embargo, el abuso de la declaración del estado de sitio en Colombia desnaturalizó por completo su carácter excepcional:⁹¹ entre 1970 y 1991 Colombia vivió 206 meses bajo estado de excepción, lo cual representa el 82% del tiempo transcurrido (García, 2008); posteriormente, a excepción de Pastrana, los presidentes seguirían extendiendo la declaratoria por varios años. En todos los casos los gobiernos argumentaron que no contaban con las herramientas necesarias para restituir el “orden público” turbado por diferentes organizaciones ilegales, así que necesitaban diferentes tipos de poderes excepcionales para hacerlo.

A la par del gobierno, el poder militar también obtuvo concesiones excesivas desde finales de los setenta. Sin embargo, ni el proceso de militarización⁹² ni la expansión del poder ejecutivo se tradujeron en una mayor eficacia en el control de los grupos armados en pugna con el Estado,⁹³ por lo que, en consonancia con la búsqueda de un proyecto de

⁹¹ “Al amparo del estado de sitio, que era declarado con cualquier pretexto y se mantenía por largos períodos [...], el presidente expidió normas legales en todos los campos, con lo cual sustituyó de hecho al Congreso como legislador. Además, la vigencia indefinida del estado de sitio posibilitó la restricción permanente y desproporcionada de los derechos constitucionales. El estado de sitio, que debía ser excepcional y transitorio, fue desfigurado pues se convirtió en un elemento ordinario y permanente de gobierno, lo cual desnaturalizó nuestro régimen constitucional” (Uprimny, 2011).

⁹² “Por militarización quiero decir una intensificación del trabajo y los recursos asignados a propósitos militares, incluyendo la transformación de otras instituciones en sincronía con los objetivos militares. Es, al mismo tiempo, un proceso discursivo que cambia las creencias y los valores sociales en formas que son necesarias para legitimar el uso de la fuerza, la organización de cuerpos armados que puedan permanecer largo tiempo en el frente y el aumento de los impuestos para pagar toda esa organización. La militarización está profundamente relacionada no sólo con el aumento del tamaño de los ejércitos y el resurgir de fundamentalismos militantes, sino también con lo menos visible: la deformación del potencial humano dentro de las jerarquías de raza, clase, género y sexualidad y con la conformación de historias nacionales que permiten la glorificación y legitimación de la acción militar” (Lutz, 2002).

⁹³ “A medida que aumentaba la justicia penal de excepción, paradójicamente disminuía su capacidad para remediar el conflicto que estaba llamada a resolver, y ello debido al efecto difusor

régimen político-jurídico plenamente democrático iniciado a finales de los ochenta, se buscó implantar controles judiciales a las facultades de excepción. Sin embargo, estas iniciativas hicieron atractiva la búsqueda de soluciones extralegales por parte de ciertos agentes del Estado y élites regionales, lo cual atizó la guerra y quebrantó el poder institucional. En síntesis, “la ineficacia de los objetivos de paz y orden trazados por las medidas de excepción [...] ha producido desengaño respecto de las vías institucionales y una cultura antijurídica que es en parte responsable de la búsqueda, en la sociedad y en el Estado, de mecanismos alternativos e ilegales destinados a conseguir tales objetivos” (García, 2008).

Dada la incapacidad de contener o derrotar a los grupos armados y las mafias a través de la ley o la fuerza, el gobierno intentó la vía de la negociación para desactivar la violencia y el terrorismo. Desde principios de los años ochenta se ensayaron diferentes fórmulas institucionales (como las comisiones de negociación o las mesas exploratorias) para concertar con dichos actores la dejación de las armas, el abandono de las acciones bélicas y terroristas, el sometimiento a la justicia, las posibilidades de participación política y la reintegración a la vida civil. Mientras los actores ilegales mostraran voluntad y una intervención efectiva en esos espacios, el gobierno evitaba utilizar el calificativo de “terroristas” o “narcoterroristas” en favor de categorías más indulgentes y neutrales, como insurgentes o autodefensas (o grupos de seguridad privada). Por el contrario, cuando aquellos se rehusaban a negociar, el gobierno automáticamente radicalizaba el discurso y desplegaba tales señalamientos a diestra y siniestra.

En conclusión, al igual que en otros países, en Colombia la definición del terrorismo carece de criterios jurídicos y teóricos fiables, lo cual la convierte en una noción sumamente volátil y anfibológica. Como se explicó en el primer capítulo, esta situación se explica por varios factores. El primero es la oscilación en la connotación del mismo que se ha dado en diferentes momentos históricos dependiendo de las ideologías dominantes, las agendas coyunturales (como la guerra contra el terrorismo desatada después de los ataques de 11-S), los lugares de enunciación (organizaciones internacionales, gobiernos, medios de comunicación, agrupaciones armadas, etcétera), los fenómenos concretos de violencia que se quieren explicar (revoluciones, independencias, “guerras de civilizaciones”, entre otras) y los actores que se busca caracterizar (movimientos de liberación nacional, guerrillas, “lobos solitarios”, grupos fundamentalistas, etcétera).

El segundo es el nivel de análisis, el cual puede situarse en los factores estructurales -de tipo político, social, económico y cultural- que provocan el terrorismo (teorías macro) o en los elementos biológicos y psicológicos que llevan a los individuos a comportarse violentamente y cometer actos terroristas (teorías micro). La preeminencia de alguno de

de las violencias que acarrea dicho aumento. La justicia luchaba contra un enemigo que se fortalecía en la medida en que resultaba atacado. El crecimiento de la justicia de excepción resultaba desproporcionado en relación con los resultados obtenidos: mientras más crecía el aparato represivo más crecía el delito y el conflicto que el mismo aparato quería resolver. La dificultad para romper este círculo vicioso se encuentra en el hecho de que al tiempo que se incrementa el uso de la excepción y crece la ineficiencia del Estado, aumentan las razones aducidas por los gobiernos para justificar su uso y su fortalecimiento” (García, 2008).

esos factores, así como las múltiples combinaciones que pueden darse en la práctica, configuran diferentes tipologías que hacen imposible hablar del terrorismo como un fenómeno unívoco y estático.

En tercer lugar, una discusión neurálgica y transversal a estos ámbitos es el carácter político del terrorismo. Allí, un primer grupo de perspectivas considera que el terrorismo es una modalidad de violencia política, pues es una estrategia utilizada para transformar o conservar arreglos de poder en diferentes niveles (local, regional, nacional o internacional). Pese a lo destructivo y despiadado que pueda llegar a ser, el terrorismo persigue objetivos altruistas y allí radica su esencia política. En oposición, un segundo grupo de visiones asegura que el terrorismo es eminentemente apolítico porque atenta contra los códigos legales y morales imperantes en la sociedad. En ese sentido, el terrorismo se reduce a una estrategia de violencia criminal para satisfacer objetivo egoístas. Jurídicamente esta discusión se traduce en la validez o no del delito político.

En ese contexto el tema de la conexidad de delitos es crucial. En la realidad de un conflicto los actores armados terminan involucrándose en diversas actividades criminales -tráfico de drogas, armas y explosivos, trata de personas, contrabando, extorsión, secuestro, entre muchas otras-, lo cual abre la puerta a álgidos debates. Una primera perspectiva considera que este involucramiento puede ser funcional al objetivo político del actor en la medida que se lleva a cabo para financiar las actividades (terroristas o no) que conducirán a la toma o la conservación del poder.

Por el contrario, otras visiones arguyen que la participación de cualquier actor en negocios ilegales le sustrae automáticamente el carácter político y lo convierte en un simple criminal. En el caso colombiano esta discusión ha afectado en especial a las guerrillas, cuyo involucramiento en el narcotráfico les ha valido el calificativo de narcoterroristas y les ha restado cualquier objetivo revolucionario que tuvieran originalmente. En el caso del paramilitarismo y los carteles, la participación originaria con el negocio ha impedido la validación de cualquier pretensión política que hubiesen manifestado pública o clandestinamente.

La volatilidad y la anfibología convierten al terrorismo en un recurso eminentemente político que es esgrimido alternativamente contra ciertas acciones y sujetos dependiendo, principalmente, de la sensación de peligro que generen en la opinión pública, el Estado y las instancias internacionales. Esta se construye con base en una mezcla entre factores subjetivos, como la tendencia ideológica de un gobierno de turno o la influencia de la agenda internacional, y otros relativamente objetivos, como la solidez de la organización ilegal, la sistematicidad de los ataques o la gravedad de un atentado concreto. Como estos factores varían a lo largo del tiempo, el enemigo terrorista termina oscilando entre diferentes actores ilegales.

Durante los ochenta y los primeros años de los noventa, cuando los atentados con carros bomba y otro tipo de explosivos, las amenazas y los asesinatos⁹⁴ eran frecuentes en las

⁹⁴ La práctica del homicidio desplegada por los carteles tenía diferentes objetivos. Aquellos dirigidos contra altos funcionarios públicos, los operadores de justicia y los miembros de la fuerza pública buscaban amedrentar al Estado y obstaculizar su acción con las mafias. Cuando las

principales ciudades capitales, la atención recayó sobre los carteles del narcotráfico. En ese contexto, agresiones despiadadas como la del edificio del DAS y el vuelo de Avianca demostraron la capacidad destructiva de las mafias y dejaron bien en claro a la sociedad y al gobierno hasta dónde estaban dispuestos a llegar para satisfacer sus demandas políticas -desmonte de la extradición y negociación de las condiciones de sometimiento a la justicia- y criminales. A esto se sumó la presión del gobierno de Estados Unidos por implantar a nivel internacional una política antinarcóticos basada en el control de la oferta por parte de la criminalidad organizada en los países productores y no de la demanda en las sociedades consumidoras.

En el caso de las guerrillas, la sensación de peligro surgió a raíz de las escaladas bélicas acometidas en diferentes momentos a partir de la década del setenta, las cuales incluyeron el incremento de las hostilidades contra la fuerza pública, la toma de poblaciones, el aumento de atentados contra la infraestructura económica y el acrecentamiento de acciones contra la población civil (secuestros, extorsiones, asesinatos selectivos, hurtos, etcétera). Algunas de esas acciones -como la toma de las bases de la fuerza pública antes referenciadas- demostraron tanto la capacidad operativa y militar como el poder destructivo de la guerrilla. Particularmente el atentado al club el Nogal demostró que la guerrilla no era un problema exclusivo del ámbito rural periférico, sino que tenía la posibilidad de atacar y aterrorizar a la población de la capital del país.⁹⁵ El resquemor hacia las guerrillas también fue alimentado por los sucesivos fracasos en las negociaciones de paz.

Por su parte, el paramilitarismo entró a hacer parte de la “amenaza terrorista” como resultado de las masacres⁹⁶ y las reiteradas prácticas de tortura, violencia sexual y

víctimas eran periodistas, profesores o perfiles similares se buscaba acallar las denuncias y la sanción moral contra de los narcotraficantes y atemorizar a la sociedad civil. En otros casos, los asesinatos obedecieron a ajustes de cuentas por el control del negocio.

⁹⁵ El 7 de febrero de 2003 las FARC detonaron un carro bomba en el estacionamiento del club, ocasionando 36 muertos y cerca de 200 heridos. En su momento, las autoridades establecieron una línea de continuidad entre varios atentados cometidos en Bogotá por esa guerrilla que estarían dando cuenta de una estrategia de urbanización: “En primer lugar, la urbanización de la guerra se ha visto en la ofensiva terrorista de los últimos seis meses. El propio ‘Mono Jojoy’ dijo hace un par de años que se iban para las ciudades y que en la selva sólo quedarían ‘dantas y chigüiros’. Las autoridades han establecido una línea común entre los diferentes atentados perpetrados en Bogotá en los últimos tres meses. El 22 de noviembre de 2002, tres granadas de mortero, similares a las utilizadas en el ataque al Palacio de Nariño el pasado 7 de agosto, fueron lanzadas hacia la embajada de Estados Unidos y la Fiscalía General de la Nación. El 9 de diciembre explotó un carro bomba cargado con 70 kilos de anfo -un explosivo hecho a base de nitrato de amonio- en el barrio Normandía, en el noroccidente de la capital. El miércoles 11 de diciembre la Policía encontró tres carros, cada uno de los cuales estaba listo para ser detonado con 400 kilos de anfo. Dos días más tarde una agenda bomba estalló en la oficina del senador Germán Vergas Lleras, y ese mismo día explotó una bomba en Residencias Tequendama, un edificio de las Fuerzas Militares, en donde normalmente se alojan parlamentarios que tienen su residencia fuera de Bogotá” (Semana, 16 de febrero de 2003).

⁹⁶ “[...] Los paramilitares, no obstante, han dramatizado su violencia de la manera más bestial y han generalizado la práctica de la masacre a partir de los noventa, convirtiéndola en el rasgo central de su organización. Desde la motosierra, el asesinato en el matadero y el martirio público

sevicia que desplegaron en casi todo el país en nombre de una supuesta causa antiterrorista que en realidad encubrió intereses propios y de terceros relacionados con el control de un conjunto de economías legales (minería, extracción de madera, ganadería, entre otras) e ilegales (principalmente el narcotráfico). En efecto, los paramilitares convirtieron el terror en un elemento central de su accionar (Zelik, 2009: 60):

Se podría decir que, desde una perspectiva política, las narraciones del miedo que circulan alrededor del paramilitarismo son más eficaces que los mismos actos de violencia. Por ejemplo, en el sur de Bolívar, a mediados de los noventa, los paramilitares todavía no habían penetrado la región minera. La guerrilla representaba la autoridad y las organizaciones populares tenían cierto peso en las comunidades. Más de un año antes de la ofensiva empezaron a circular avisos de Carlos Castaño anunciando que los paramilitares se iban a tomar la región. Siguiendo una lógica militar tradicional, los anuncios de la ofensiva no tendrían sentido. Normalmente un actor militar buscará encubrir el lugar de sus futuras operaciones. Pero la ofensiva paramilitar no era una operación militar tradicional; más bien perseguía objetivos psicológicos evocando imaginarios de miedo y terror. De esta manera, la población anticipaba su sumisión. El presentimiento de sufrimientos y muertes generaba un pánico entre la población que, por cierto, se mantenía silencioso e individual. Era prácticamente imposible hablar sobre el miedo porque cualquier mención de la amenaza fortalecía el temor y los efectos político-psicológicos del paramilitarismo.

Además de la capacidad fáctica o potencial para provocar daño, dentro de la construcción de la sensación de peligro jugó un papel muy importante el tema de la solidez financiera de las organizaciones ilegales consideradas terroristas. Para los sucesivos gobiernos colombianos, la ingente cantidad de recursos que acumularon las guerrillas, los grupos paramilitares y las mafias del narcotráfico desde la década del ochenta -gracias al control de actividades económicas legales e ilegales- se convirtió en un problema prioritario porque era lo que les permitía adelantar operaciones bélicas y terroristas a gran escala y penetrar la institucionalidad pública y privada. Por ese motivo, varias leyes y decretos estuvieron dedicados específicamente a cortar las fuentes de financiación de esos grupos y evitar que estos ingresaran, disfrazaran y legalizaran sus recursos en el sistema financiero.

Desde luego, los controles financieros no son suficientes. Cuando el gobierno percibe que una organización es lo suficientemente fuerte como para provocar mucho daño en cualquier momento y lugar se justifica cualquier medida a nivel político, jurídico, policial y

en una plaza de pueblo hasta los partidos de fútbol con cabezas desmembradas, ellos han utilizado todas las prácticas pensables e impensables de horror. A pesar de que los medios de comunicación, políticos y la mayoría de la intelectualidad colombiana hicieron lo suyo para encubrir los móviles y el trasfondo de estos hechos, los lugares de este terrorismo dirigido contra la llamadas clases peligrosas son ampliamente conocidos: Segovia, 1988; La Rochela, 1989; Trujillo 1988-1994; El Aro, 1997; Barrancabermeja, 1998; Gabarra, 1999; El Salado, 2000; Naya, 2001" (Zelik, 2009: 58-59).

militar para contenerla. Además del recurso a la excepcionalidad antes referenciado, la “lucha contra el terrorismo” también incide en la forma como se conducen las hostilidades. Zelik (2009) identifica tres tendencias en ese sentido: biopolitización, irregularización y privatización.

La primera se originó después de la Segunda Guerra Mundial, cuando la guerra interestatal simétrica fue reemplazada por conflictos guerrilleros asimétricos protagonizados por movimientos de liberación nacional. Esto marcó una ruptura en el pensamiento militar: mientras que los discursos del Ejército hasta entonces rondaban alrededor de los problemas de terreno, recursos y tropas enemigas, en la guerra de guerrillas el control de la población se convierte en el fin principal del accionar militar. Para responder a esa transformación, los integrantes de las fuerzas armadas empiezan a actuar simultáneamente como agentes de policía, informantes encubiertos, políticos, trabajadores sociales y sicólogos.

Mediante campañas cívico-militares, proyectos sociales y una presentación mediática, por un lado, y la intimidación y manipulación, por el otro, los militares debían fortalecer los lazos propios con la población e interrumpir los de la insurgencia. Los manuales contraguerrilla a partir de 1960 son muy dicentes al respecto: se caracterizan por una desconfianza generalizada frente a la sociedad, la cual se presupone infiltrada por la subversión, al tiempo que plantean la necesidad de ganarse la población para el orden estatal. En este sentido, se recurre a diferentes prácticas de la biopolítica: censo y registro de la población en zonas de conflicto, regulación de la salud pública, despoblación de regiones y repoblación de las mismas con bases propias.

En segundo lugar, paulatinamente se desarrolla una irregularización general de los medios de la guerra: dado que la insurgencia no controla territorios definidos ni puede ser derrotada en una batalla campal, es imprescindible vencerla de manera político-psicológica, esto es, aislarla, quitarle fuentes de reclutamiento, minarle la credibilidad. Igualmente, dado que la subversión rompe las reglas tradicionales de la guerra, actúa de manera invisible y se esconde en la población, los militares declaran obsoletas las convenciones de la guerra. Muestra de ello es la legitimación de la tortura, el desplazamiento forzoso,⁹⁷ la propaganda⁹⁸ y los “escuadrones de la muerte” como instrumentos contrainsurgentes.

Justamente, esta tercerización de la violencia militar y represiva, que representa un método del Estado para librarse de sus responsabilidades y evadir el control político y judicial, encarna la privatización de la guerra: el Estado deja de actuar y pasa a animar a actores autónomos para que satisfagan sus intereses -por ejemplo, desarrollar la “guerra

⁹⁷ “Si no se sabe lo suficiente del enemigo invisible hay que conseguir la información mediante instrumentos alternativos –*by any means necessary*-. De este modo, el oficial francés Roger Trinquier, uno de los protagonistas principales de la guerra francesa en Indochina y de la batalla por Argel, defiende el uso sistemático de la tortura y del desplazamiento forzoso como instrumentos contrainsurgentes en su manual de *La guerre moderne*, que a partir de 1962 también sirve de manual contraguerrillas al ejército colombiano” (Zelik, 2009: 64).

⁹⁸ Dentro de estas tácticas están las llamadas propagandas blanca, gris y negra. La primera consiste en la propagación de la posición propia, la segunda en la siembra de rumores y la tercera en la publicación de documentos falsificados en nombre del adversario (Zelik, 2009: 65).

sucia” contra la subversión y las tendencias política de izquierda-, así como los intereses particulares de los propios paramilitares y sus aliados. Empero, resulta contradictorio que los paramilitares también son considerados actores narcoterroristas, por lo que el Estado se involucra en una lógica simultánea de confrontación –aunque con menos contundencia que a las guerrillas y a las mafias- y apoyo velado.

Paradójicamente, bajo el subterfugio de la excepcionalidad el terror se termina enfrentando con terror. Al focalizar y canalizar la sensación de miedo presente en la sociedad mediante la definición político-militar de la amenaza terrorista se garantiza la posibilidad permanente de generar apoyo a una guerra contra cualquier adversario dentro o fuera de las fronteras nacionales y a las tendencias radicales de segregación y polarización. El sentimiento de miedo lleva a las personas y comunidades a renunciar a sus derechos y libertades para conseguir seguridad, aceptando sin resistencia la injerencia del gobierno y los organismos de seguridad en aspectos privados (Beck, 2004: 385-387).

Cada vez más países adoptan legislaciones y discursos políticos que, en nombre del antiterrorismo, expanden los poderes oficiales y permiten dosis cada vez más amplias de vigilancia social. El “Estado vigilante” se establece con el argumento del control, insistiendo en que la gravedad de la amenaza hace necesaria la alerta permanente, el aumento de los presupuestos militares, la restricción de las libertades civiles y la marginación y señalamiento de aquellos que no comulgan con esas medidas (Beck, 2004: 385-387). Lo peligroso de la doctrina contra el terrorismo no es solamente que encubre la estigmatización y el exterminio, sino que convierte a la cultura del miedo en un paradigma de gobierno.

Bibliografía

Alcaide, Juan. 2000. *Las actividades terroristas ante del Derecho Internacional contemporáneo*. España: Editorial Tecno.

Altheide, David. 2007. "The mass media and terrorism." En: *Discourse & Communication*, Vol. 1(3).

Ambos, Kai. 1989. *Terrorismo y ley. Análisis comparativo: República Federal Alemana, Gran Bretaña, Perú y Colombia*. Lima: Comisión Andina de Juristas, 1989.

Andrade, Oscar. 2011. "Nuevas guerras, terrorismo y construcción de paz: ¿discrepancias irreconciliables?" En: Observatorio de Construcción de Paz. *Estado y ciudadanía para la paz*. Serie Documentos para la Paz, N° 1. Bogotá: Universidad Jorge Tadeo Lozano.

Andrade, Oscar y Barrera, Lina. 2013. "Legislación y construcción de paz en Colombia: ¿proclamas de papel?" En: Observatorio de Construcción de Paz. *Democracia, desarrollo y construcción de paz*. Serie Documentos para la Paz, N° 4. Bogotá: Universidad Jorge Tadeo Lozano.

Andreu, Federico. 2001. "Derechos humanos en Colombia: tres décadas de violaciones e impunidad." En: Alcántara, Manuel e Ibeas, Juan (eds.). *Colombia ante los retos del siglo XXI. Desarrollo, Democracia y Paz*. Salamanca: Universidad de Salamanca.

Arias, Gerson. 2008. "Una mirada atrás: procesos de paz y dispositivos de negociación del gobierno colombiano." En: Fundación Ideas para la Paz. Serie *Working Papers*, N° 4. En: http://www.ideaspaz.org/secciones/publicaciones/download_papers_fip/mirada_atras_web.pdf

Arquilla John, Zanin Michele & Ronfeldt, David. 2001. "Networks, Netwar and Information." En: Arquilla John y Ronfeldt, David (eds.). *Networks and Netwars: The Future of Terror, Crime, and Militancy*. Santa Mónica: Rand Corporation.

Asobancaria. 2007. *Colombia frente a la financiación del terrorismo*. Ponencia. En: http://portal.asobancaria.com/portal/page/portal/Portal_Eventos_Asobancaria/Memorias%20lavado%20activos%202007/Colombia%20Frente%20a%20la%20Financiaci%F3n%20del%20Terrorismo.pdf

Avilés, Juan. 2004. "Los orígenes del terrorismo europeo: narodniki y anarquistas." En: Jordán, Javier (coord.). *Los orígenes del terror: indagando las causas del terrorismo*. Madrid: Editorial Biblioteca Nueva.

Barón, Mauricio y Gutiérrez, Francisco. 2005. "Re-stating the State: paramilitary territorial control and political order in Colombia (1978-2004)". *Crisis State Programme, Working Paper* N° 66. En: <http://eprints.lse.ac.uk/28178/1/WP66.pdf>

Barón, Mauricio. 2011. *Apogeo y caída de las autodefensas de Puerto Boyacá: del paramilitarismo a los señores de la guerra en el Magdalena Medio*. Monografía. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia. En: <http://www.bdigital.unal.edu.co/4025/1/04468424.2011.pdf>

Beck, Ulrich. 2004. *Poder y contrapoder en la era global*. Barcelona: Paidós.

Beltrán, Miguel y Obando, Liliana. 2006. "Colombia: ¿terrorismo o insurgencia armada?" En: *Revista Fermentum*, Año 16, N° 46. Mérida: Centro de Investigaciones en Ciencias Humanas-Universidad de los Andes.

Betancur, María. 2006. "Del Estatuto de Seguridad al estado comunitario: veinticinco años de criminalización de la protesta social en Colombia." En: Clacso. *Observatorio Social de América Latina*, año VI, N° 19. En: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/osal/osal19/22Betanc.pdf>

Borrero, Armando. 2010. "Notas sobre el terrorismo." En: Contraloría General de la República. *El laberinto de la seguridad*. Revista Política Colombiana, N° 4.

Borum, Randy. 2004. *Psychology of terrorism*. Tampa: University of South Florida. En: <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/grants/208552.PDF>

Buesa, Mikel. 2005. *Guerra y terrorismo: el modelo de economía depredadora de la guerra*. Documento de trabajo N° 50. Madrid: Universidad Complutense, Instituto de Análisis Industrial y Financiero.

Buesa, Mikel *et al.* 2008. *Economía del terrorismo: teoría y aplicaciones*. Documento de trabajo N° 4. Madrid: Universidad Complutense, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales.

Buscaglia, Edgardo *et al.* 2002. "Delincuencia organizada y terrorismo. Su combate a través de la convención de Palermo." *Revista Universitaria de la Universidad Católica de Chile*, Vol. 1, N° 1. En: http://www.unifr.ch/ddp1/derechopenal/temas/t_20080528_83.pdf

Cárdenas, Ernesto y Villa, Edgar. 2012. "La Política de Seguridad Democrática y las ejecuciones extrajudiciales." En: *Vniversitas Económica*, Vol. 12, N° 10. En: http://www.javeriana.edu.co/fcea/coleccion_universitas_Economica/Vol_12/Vol.12_10_2012.pdf

Cardona, Diego. 2001. "El impacto de los acontecimientos del 11 de septiembre en el sistema internacional." En: *Revista Desafíos*, N° 4-5. Bogotá: Universidad del Rosario.

Castro, Germán. 1996. *En secreto*. Bogotá: Planeta.

Castro, Gustavo. 1999. *Terrorismo y política internacional*. Bucaramanga: SIC Editorial.

Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep). 2004. *Paramilitarismo de Estado en Colombia (1988-2003)*. En: <http://www.nocheyniebla.org/files/u1/casotipo/deuda/html/deuda.htm>

Centro de Investigaciones Socio Jurídicas (Cijus). 1997. "Estados de excepción y razón de Estado en Colombia." *Estudios Ocasionales*. Bogotá: Universidad de los Andes. En: <http://cijus.uniandes.edu.co/publicaciones/publicacionespdf/estadosdeexcepcionyrazondeestadoencolombia.pdf>

Chernick, Marc. 1996. "Aprender del pasado: breve historia de los procesos de paz en Colombia (1982-1996)." En: *Colombia Internacional*, N° 36. Bogotá: Universidad de los Andes. En: <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/241/view.php>

Cifuentes, Eduardo. 2002. "Los estados de excepción constitucional en Colombia." En: *Ius et Praxis*, N° 8. En: http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-00122002000100009&script=sci_arttext

Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas-Comité Contra el Terrorismo. 2011. "Protección de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo." En: <http://www.un.org/es/sc/ctc/rights.html>

Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). 2004. "¿Qué es el Derecho Internacional Humanitario?" En: <http://www.icrc.org/spa/assets/files/other/dih.es.pdf>

_____. 2011. "Derecho internacional humanitario y terrorismo: respuestas a preguntas clave." En: <http://www.icrc.org/spa/resources/documents/faq/5yyqq4.htm#Questableceelderechointernacionalhumanitariosobreelterrorismo>

Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (Cajar). 2001. *¿Terrorismo o rebelión? Propuestas de regulación del conflicto armado*. Bogotá: Editorial Oveja Negra.

Cubides, Fernando. 1999. "Los paramilitares y su estrategia." En: Deas, Malcolm y Llorente, María. *Reconocer la guerra para construir la paz*. Bogotá: Cerec - Universidad de los Andes - Norma.

_____. 2004. "Narcotráfico y guerra en Colombia: los paramilitares." En: <http://fcubides.tripod.com/sitebuildercontent/sitebuilderfiles/narcoquerra.pdf>

Echandía, Camilo. 2000. "El conflicto armado colombiano en los años noventa: cambios en las estrategias y efectos económicos." En: *Colombia Internacional*, N° 49-50. Bogotá: Universidad de los Andes. En: <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/374/view.php>

Ferracuti, Franco. 1982. "A Sociopsychiatric Interpretation of Terrorism." In: *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 463.

Fisas, Vicenç. 2010. "El proceso de paz en Colombia." En: Escuela de Cultura de Paz. *Cuadernos de Construcción de Paz*, N° 17. En: http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/E6507B4038FF8D7A8525782300669CCD-Informe_completo.pdf

Fundación Ideas para la Paz. 2011. *Plan de Consolidación en el Bajo Cauca*. En: <http://www.ideaspaz.org/portal/images/stories/pdfs/bajocaucaweb.pdf>

Gallón, Gustavo. 1987. "Colombia, un laboratorio del Estado de Sitio." En: García-Sayán, Diego (editor). *Estados de sitio en la Región Andina*. Lima: Comisión Andina de Juristas.

Gamarra, Yolanda. 2007. "La defensa preventiva contra el terrorismo internacional y las armas de destrucción masiva: una crítica razonada." En: *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, N° 77. En: <http://www.raco.cat/index.php/revistacidob/article/viewFile/69486/79720>

García-Belaunde, Víctor. 2008. "Violencia terrorista. Una aproximación psicológica." En: http://usil.academia.edu/VictorGarciaBelaunde/Papers/1553067/Violencia_Terrorista_Una_aproximacion_psicologica

García, Mauricio. 2008. "Un país de estados de excepción." En: *El Espectador*. En: <http://www.elespectador.com/impreso/politica/articuloimpreso43317-un-pais-de-estados-de-excepcion>

García-Sayán, Diego. 1988. *Hábeas corpus y Estados de Emergencia*. Lima: Editorial Hipatía.

Garzón, Johana. 2002. *El terrorismo en el mundo y en Colombia*. Monografía. Bogotá: Universidad Jorge Tadeo Lozano

Gasser, Hans-Peter. 2002. "Actos de terror, 'terrorismo' y derecho internacional humanitario." En: *Revista Internacional de la Cruz Roja*. En: <http://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5ted8g.htm>

González, Fernán. 2006. *El fenómeno político de Álvaro Uribe Vélez*. En: <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-245.html>

Gracia, Luis. 2005. "Consideraciones críticas sobre el actualmente denominado Derecho Penal del Enemigo." En: *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, N° 7. En: <http://criminet.ugr.es/recpc/07/recpc07-02.pdf>

Guerrero, Manuel. 1999. "Violencia y terrorismo." En: Vargas, Alejo (compilador). *Guerra, violencia y terrorismo*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Guerrero, Ana y Mancipe, Maribel. *Terrorismo en Colombia*. Bogotá: Fundación Despertar.

Gutiérrez, Francisco. 2011. "La Constitución de 1991 como pacto de paz: discutiendo las anomalías." En: *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, N° 13 (1). En:

<http://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/view/1517>

Guzmán, Álvaro. 2013. "Seguridad ciudadana y seguridad del Estado." En Abello, Alexandra y Angarita, Pablo. *Nuevo pensamiento sobre seguridad en América Latina. Hacia la seguridad como un valor democrático*. Medellín: Clacso. En: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20131024032127/NuevoPensamiento.pdf>

Haceker, Friedrich. 1975. *Terror: mito, realidad, análisis*. Barcelona: Plaza y Janés.

Hoffman, Bruce. 1999. *A mano armada. Historia del terrorismo*. Madrid: Editorial Espasa Calpe.

Holden-Rhodes, Jim & Lupsha, Peter. 1993. "Gray Area Phenomena: New Threats and Policy Dilemmas." In: *Criminal Justice International*, Vol. 9, N° 1.

Hudson, Barbara. *Justice in the Risk Society. Challenging and Re-affirming 'Justice' in Late Modernity*. London: SAGE, 2003.

Huhle, Rainer. 2001. "La violencia paramilitar en Colombia: historia, estructuras, políticas del Estado e impacto político." *Revista del Cesla*, N° 2. En: http://www.cesla.uw.edu.pl/www/images/stories/wydawnictwo/czasopisma/Revista/Revista_2/63-81_Huhle.pdf

Hurtado-Pozo, José. 1981. "El terrorismo y la paz." En: *Revista de Arte, Ciencia y Sociedad*, N° 4.

Jaguaribe, Helio. 2002. "Terrorismo e islam." En: *Revista Nueva Sociedad*, N° 177. En: http://www.nuso.org/upload/articulos/3032_1.pdf

Jakobs, Günther y Cancio, Manuel. 2003. *Derecho Penal del Enemigo*, Madrid: Civitas.

Jordán, Javier (coord.). 2004. *Los orígenes del terror: indagando las causas del terrorismo*. Madrid: Editorial Biblioteca Nueva.

Lamarca, Carmen. 2002. "El terrorismo y el delito político." En: Quinceno Fernando (compilador). *Delitos de terrorismo y narcotráfico. Estudios de derecho penal especial*. Bogotá: Editorial Jurídica Bolivariana.

Laqueur, Walter. 2003. *La guerra sin fin. El terrorismo en el siglo XXI*. Bogotá: Editorial Planeta

_____. 2003. *Una historia del terrorismo*. Barcelona: Paidós.

Leal, Francisco. 1993. "La guerra y la paz en Colombia." En: *Revista Nueva Sociedad*, N° 125. En: http://www.nuso.org/upload/articulos/2250_1.pdf

_____. 2002. *La seguridad nacional a la deriva*. Quito: Flacso.

- _____. 2010. "La política de Seguridad Democrática." En: *Razón Pública*. En: <http://razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/693-la-polca-de-seguridad-democrca.html>
- León, Juanita. 2012. "Las ocho diferencias entre las propuestas de paz de Santos y Pastrana." En: *La Silla Vacía*. En: <http://www.lasillavacia.com/historia/las-ocho-diferencias-entre-las-propuestas-de-paz-de-santos-y-pastrana-35767>
- López, Diego. 1987. *Terrorismo, Política y Derecho: la legislación antiterrorista en España, Reino Unido, Alemania, Italia y Francia*. Madrid: Alianza Editorial.
- Louch, Alfred. 1985. "Terrorismo. La inmoralidad de una convicción." En: Rapoport, David. *La moral del terrorismo*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Lutz, Catherine. 2002. "Making war at home in the United States: Militarization and the current crisis." En: *American Anthropologist*, N° 104.
- Machaud, Ives. 1988. *La Violence*. París: Presses Universitaires de France.
- Magaquían, María. 2010. "Islamización y terrorismo internacional." Córdoba: Grupo de Estudios Internacionales Contemporáneos. En: <http://geic.files.wordpress.com/2010/12/islamizacic3b3n-y-terrorismo-internacional-magaquic3a1n.pdf>
- Mantilla, Giovanni. 2004. "Gobernar y asegurar: una lectura crítica de la seguridad democrática en Colombia desde la filosofía política de Michel Foucault." En: *Colombia Internacional*, N° 60. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Marulanda, José. 2007. *Terrorismo en Colombia. ¿Un delito inútil?* Bogotá: José Gregorio Hernández Galindo Publicaciones y Medios E.U.
- Matyas, Eduardo. 1988. "Colombia: Estatuto de Defensa o vía crucis de la democracia." En: *Revista Cien Días*, N° 1.
- Melo, Jorge y Bermúdez, Jaime. 1994. "La lucha contra el narcotráfico: éxitos y limitaciones." En: Melo, Jorge. *Colombia es un tema*. En: <http://www.jorgeorlandomelo.com/luchnarco.htm>
- Melo, Jorge. 1998. "Narcotráfico y democracia: la experiencia colombiana." En: Melo, Jorge. *Colombia es un tema*. En: <http://www.jorgeorlandomelo.com/narcotrafico.htm>
- Molano, Jorge. 1995. *La arbitrariedad institucionalizada. Conferencia europea sobre los derechos humanos en Colombia*. Bélgica: Ediciones NCOS
- Múnera, Leopoldo. 2010. "La Senadora, el Procurador y el Derecho Penal del Enemigo." En: *Razón Pública*. En: http://www.razonpublica.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1432:la-senadora-el-procurador-y-el-derecho-penal-del-enemigo&catid=19:politica-y-gobierno-&Itemid=27

- Muñoz, Francisco. 2004. "El nuevo derecho penal autoritario". En: Losano, Mario y Muñoz, Francisco (coordinadores). *El derecho ante la globalización y el terrorismo*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Murillo, Norberto. 1990. "Aspectos policiales del terrorismo". Ponencia. República de Colombia, Ministerio de Justicia, Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla. *Primer Seminario Internacional sobre el Terrorismo*. Bogotá, octubre 4 de 1990.
- O'Connor, Tom. 2006. "The criminology of terrorism: history, law, definitions, typologies." Kentucky: Austin Peay State University. En: <http://www.cultsandterror.org/sub-file/TOConnor%20Lecture.htm>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. 2008. *Los derechos humanos, el terrorismo y la lucha contra el terrorismo*. Boletín informativo, Nº 60. En: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Factsheet32sp.pdf>
- Olásolo, Héctor y Pérez Ana. 2008. *Terrorismo internacional y conflicto armado*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Orozco, Iván. 2006. *Combatientes, rebeldes y terroristas. Guerra y Derecho en Colombia*. Bogotá: Editorial Temis.
- Pécaut, Daniel. 2006. *Crónica de cuatro décadas de política colombiana*. Bogotá: Editorial Norma.
- Peña, Raúl. 2002. "El delito de terrorismo." En: Quinceno Fernando (compilador). *Delitos de terrorismo y narcotráfico. Estudios de derecho penal especial*. Bogotá: Editorial Jurídica Bolivariana.
- Peñas, Francisco. 1997. *Occidentalización, fin de la Guerra Fría y relaciones internacionales*. Madrid: Alianza Editorial.
- Pérez, Ana. 2007. *La seguridad como fundamento de la deriva del derecho penal postmoderno*. Editorial lustel.
- Piñeros, Gonzalo. 2010. "¿Estamos cerca de una ciber-guerra?" En: *Revista Enter 2.0*, Edición 131.
- Pizarro, Eduardo. 2003. "Terrorismo y Democracia. El caso de Colombia." En: Botero, Reinaldo (et al.). *Terrorismo y Seguridad*. Bogotá: Editorial Planeta.
- _____. 2004. *Una democracia asediada. Balance y perspectivas del conflicto armado en Colombia*. Bogotá: Editorial Norma
- Pontón, Julián (coordinador). 2004. *Las campañas contra el terrorismo en Colombia y Perú. Un análisis en perspectiva comparada*. Bogotá: Ministerio de Defensa de Colombia, Ministerio de Defensa de Perú, Comando Sur de Estados Unidos, Embajada de Estados Unidos.

Posada, Ricardo. 2010. "Aproximación al concepto jurídico del delito político." En: Posada, Ricardo (compilador). *Delito político, terrorismo y temas de derecho penal*. Bogotá: Universidad de los Andes.

Presidencia de la República de Colombia-Ministerio de Defensa Nacional. 2003. *Política de Defensa y Seguridad Democrática*. En: <http://www.oas.org/csh/spanish/documentos/Colombia.pdf>

Presidencia de la República de Colombia-Ministerio de Defensa Nacional. 2007. *Política de Consolidación de la Seguridad Democrática*. En: <http://merln.ndu.edu/whitepapers/Colombia2007.pdf>

Presidencia de la República-Observatorio de Derechos Humanos y DIH. 2008. *Impacto de la política de seguridad democrática sobre la confrontación armada, el narcotráfico y los derechos humanos*. En: <http://web.presidencia.gov.co/sp/2008/agosto/11/impacto.pdf>

Prieto, Rafael. 1999. "Terrorismo y derecho humanitario en caso de conflicto armado interno." En: Vargas, Alejo (compilador). *Guerra, violencia y terrorismo*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Pumphrey, George. 2003. "Types of Terrorism and 9/11." Canada: Centre for Research on Globalisation. En: <http://globalresearch.ca/articles/PUM306A.html>

Rapoport, David. 1984. "Fear and Trembling: terrorism in three religious traditions." In: *The American Political Science Review*, Vol. 78.

_____. 1999. "Terrorism". *Encyclopedia of violence, peace and conflict*. San Diego: Academic Press.

Rivas, Pedro y Rey, Pablo. 2008. "Las autodefensas y el paramilitarismo en Colombia (1964-2006)." En: *Revista Confines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política*, Vol. 4, N° 7. En: <http://web2.mty.itesm.mx/temporal/confines/articulos7/RivasP.pdf>

Reinares, Fernando. 1998. *Terrorismo y antiterrorismo*. Barcelona: Paidós.

_____. 2002. "Estado, derecho y terrorismo." En: Quinceno, Fernando (compilador). *Delitos de terrorismo y narcotráfico. Estudios de derecho penal especial*. Bogotá: Editorial Jurídica Bolivariana.

_____. 2003. *Terrorismo global*. Madrid: Taurus.

Robledo, Catalina y Serrano, Carolina. 1999. *El DIH y su aplicación en Colombia*. Tesis. Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana. En: <http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere1/Tesis18.pdf>.

Ross, Jeffrey. 1996. "A model of the psychological causes of oppositional political terrorism." In: *Peace and Conflict: Journal of Peace Psychology*, N° 2.

Salamanca, Adolfo. 1990. "La legislación penal antiterrorista en Colombia." Ponencia. República de Colombia, Ministerio de Justicia, Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla. *Primer Seminario Internacional sobre el Terrorismo*. Bogotá, octubre 4 de 1990.

Sánchez, Rodrigo. 2004. "Derechos humanos y terrorismo. ¿Es posible responder al terrorismo con la paz y los derechos humanos?" En: Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. *Derechos humanos y terrorismo*. México: Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. En: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1537>

Sandler, Todd; Tschirhart, John & Cauley Jon. 1983. "A Theoretical Analysis of Transnational Terrorism." En: *American Political Science Review*, N° 77.

Sandler, Todd and Arce, Daniel. 2003. "Terrorism & Game Theory," *Simulation & Gaming*, Vol. 34 (3).

Sandler, Todd and Siqueira, Kevin. 2009. "Games and Terrorism: Recent Developments". *Simulation & Gaming*, Vol. 40 (3). En: http://research.create.usc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1121&context=nonpublished_reports

Schmitt, Carl. 2001. *El concepto de lo político*. En: Aguilar, Héctor. *Carl Schmitt, teólogo de la política*. México: Fondo de Cultura Económica.

Shelly, Louise. 2005. "El financiamiento del terrorismo." En: *Revista de análisis jurídico Vrbe et Ivs*, Año I, N° 4. En: http://www.urbeetius.org/newsletters/04/news4_terrorismo.pdf

Slater, David. 2002. "Política de la memoria y Estados terroristas." En: *Revista Nueva Sociedad*, N° 177. En: http://www.nuso.org/upload/articulos/3023_1.pdf

Soto, Emmanuel. 2011. *La incidencia del fracaso del proceso de paz entre el gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP) en la implementación de la política pública de seguridad democrática en Colombia, durante el período comprendido entre 1999 y 2006*. Monografía. Bogotá: Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. En: <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/10336/3742/1/1010172006-2011.pdf>

Stern, Jessica. 1999. *The Ultimate Terrorists*. Cambridge: Harvard University Press.

Teitelbaum, Alejandro y Özden, Melik. 2007. *Lucha antiterrorista y respeto de los derechos humanos. Medidas antiterroristas adoptadas en las instancias internacionales, regionales y nacionales y sus consecuencias sobre el goce de los derechos humanos*. Ginebra: Programa Derechos Humanos del Centro Europa-Tercer Mundo (Cetim). En: <http://cetim.ch/es/documents/bro9-terr-A4-es.pdf>

Thieux, Laurence. 2005. *El terrorismo internacional: causas e implicaciones estratégicas*. Madrid: Centro de Investigaciones para la Paz.

Tokatlián, Juan. 1998. "Qué hacer con el paramilitarismo." En: *El Tiempo*. En: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-781694>

Torres, Henry. 2006. *Justicia penal universal, delitos de lesa humanidad y terrorismo de Estado*. Bogotá: Editorial del Magisterio.

_____. 2007. *Los delitos de terrorismo en Colombia*. Bogotá: Editorial Brijaldo.

Torres, Javier. 2004. Guerra en el siglo XXI: asimetría, revolución y terrorismo. En: *Revista Desafíos*, N° 11. Bogotá: Universidad del Rosario.

Trujillo, Carlos. 2007. *Conexiones entre narcotráfico y terrorismo*. Monografía. Universidad Nacional de Educación a Distancia, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Fundación Seguridad Ciudadana. En: <http://www.iugm.es/investcriminal/TRABAJO%20FINAL%20DE%20CARLOS%20TRUJILLO%20FERNANDEZ.pdf>

Tsfati, Yariv y Weimann, Gabriel. 2002. "Terror on the Internet". *Studies in Conflict and Terrorism*, 25(5).

Turbay, Catalina. 2008. "El Estatuto de Seguridad: un estudio de caso." Ponencia. *Congreso de Ciencia Política*. Bogotá: Universidad de los Andes.

Uprimny, Rodrigo. 2011. "El abuso de los estados de excepción." En: *El Espectador*. En: <http://www.elespectador.com/node/263552>

_____. 2011b. "Sobre el conflicto armado en Colombia." En: *El Espectador*. En: <http://www.elespectador.com/impreso/opinion/columna-268448-sobre-el-conflicto-armado-colombia>

Valcárcel, Juan. 2008. "Beligerancia, terrorismo y conflicto armado: no es un juego de palabras." En: *Revista Colombiana de Derecho Internacional*, N° 13. Bogotá: Universidad Javeriana. En: http://www.javeriana.edu.co/juridicas/pub_rev/documents/10Valcarcel_001.pdf

Vargas, Alejo. 2004. "El gobierno de Álvaro Uribe. Proyecto y resultados." En: *Revista Nueva Sociedad*, N° 192. En: http://www.nuso.org/upload/articulos/3210_1.pdf

_____. 2006. *Ensayos sobre Seguridad y Defensa*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

_____. 2011. "La Constitución de 1991 y la paz". En: <http://www.eluniversal.com.co/columna/la-constitucion-de-1991-y-la-paz>.

Vargas, Alejo y Patiño, Carlos (eds.). 2006. *Reforma militar en Colombia: contexto internacional y resultados esperados*. Colección Pensamiento Político Bolivariano, N° 19. Medellín: Universidad Pontificia Bolivariana - Concejo de Medellín.

Veloz, Víctor. 2004. "Derechos humanos y terrorismo." En: Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. *Derechos humanos y terrorismo*. México: Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. En: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1537>

Villarraga, Álvaro. 2011. "¿Cómo fue el proceso de paz que precedió la Constituyente de 1991?" En: *Revista Semana*. En: www.semana.com/nacion/como-proceso-paz-precidio-constituyente-1991/159376-3.aspx.

Vélez, Humberto. 1999. "Violencia subversiva y violencia terrorista en Colombia. ¿Son terroristas los actores del conflicto armado?" En: Vargas, Alejo (compilador). *Guerra, violencia y terrorismo*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Villalba, Aníbal. 2004. El terrorismo revolucionario de extrema izquierda en Europa. En: Jordán, Javier (coord.). *Los orígenes del terror: indagando las causas del terrorismo*. Madrid: Editorial Biblioteca Nueva.

Walzer, Michael. 1977. *Just and Unjust Wars: a moral argument with historical illustrations*. New York: Basic Books.

Weimann, Gabriel. 2008. "The Psychology of Mass-Mediated Terrorism." En: *American Behavioral Scientist*, Vol. 52, N° 71.

Wieviorka, Michel. 1992. "Terrorismo y violencia política." En: *Revista Internacional de Sociología Tercera Época*, N° 2.

Wilkinson, Paul. 1985. "Las leyes de la guerra y del terrorismo." En: Rapoport, David. *La moral del terrorismo*. Barcelona: Editorial Ariel.

Zalman, Amy. s/f. "A Guide to Different Types of Terrorism." En: <http://terrorism.about.com/od/whatisterroris1/tp/DefiningTerrorism.htm>

Zelik, Raul. 2009. "¿Gouvernementalité del terror? Sobre la relación entre hegemonía y violencia dominante." En: *Revista Ciencia Política*, N° 7. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Prensa

BBB Mundo. "Semblanza de Timothy McVeigh." 10 de junio de 2001. En: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/news/newsid_1381000/1381786.stm

_____. "Virus infecta planta nuclear iraní." 26 de septiembre de 2010. En: http://www.bbc.co.uk/mundo/internacional/2010/09/100926_virus_stuxnet_iran_planta_nuclear_aw.shtml

Caracol Radio. "Pastrana repudia masacres de paramilitares y anuncia lucha sin tregua". 24 de febrero de 2000. En: <http://www.caracol.com.co/noticias/actualidad/pastrana-repudia-masacres-de-paramilitares-y-anuncia-lucha-sin-tregua/20000224/nota/22021.aspx>

_____. "Colombia pide al G8 mantener declaratoria de 'terroristas' a grupos violentos del país." 25 de junio de 2010. En: <http://www.caracol.com.co/noticias/actualidad/colombia-pide-al-g8-mantener-declaratoria-de-terroristas-a-grupos-violentos-del-pais/20100625/nota/1318617.aspx>

El Espectador. “Del Estatuto de Seguridad a la Seguridad Democrática.” 6 de septiembre de 2008. En: <http://www.elespectador.com/impreso/judicial/articuloimpreso-del-estatuto-de-seguridad-seguridad-democratica>

_____. “Atentado al DAS, 20 años después.” 5 de diciembre de 2009. En: <http://www.elespectador.com/impreso/articuloimpreso175946-atentado-al-das-20-anos-despues>

_____. “Uribe pide a militares no soltar la nuca a la culebra”. 27 de julio de 2010. En: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo-215635-uribe-pide-militares-no-soltar-nuca-culebra?page=3&%24Version=0&%24Path=%2F&%24Domain=.elespectador.com>

_____. “La guerra de carteles.” 24 de agosto de 2012. En: <http://www.elespectador.com/noticias/articulo-369885-guerra-de-carteles>

_____. “El fatídico vuelo del HK 1803 de Avianca.” 28 de septiembre de 2012. En: <http://www.elespectador.com/noticias/articulo-378137-el-fatidico-vuelo-del-hk-1803-de-avianca>

_____. “Sin justicia ni paz.” 31 de octubre de 2012. En: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/articulo-384525-sin-justicia-ni-paz>.

El País (Colombia). “Las FARC quedaron sin estatus político.” 21 de febrero de 2002. En: <http://www.latinamericanstudies.org/farc/estatus.htm>

_____. “Se acabó la era del Plan Patriota.” 16 de noviembre de 2006. En: <http://historico.elpais.com.co/paionline/notas/Noviembre162006/war.html>

_____. “Corte aclara sobre el delito de sedición.” 12 de diciembre de 2007. En: <http://historico.elpais.com.co/paionline/notas/Diciembre122007/nac02.html>

_____. “¿Por qué el narcotráfico sobrevivió a Pablo Escobar?” 2 de diciembre de 2008. En: <http://historico.elpais.com.co/paionline/notas/Diciembre022008/na16.html>

_____. “De ‘gatilleros’ a capos del narcotráfico: la historia del Cartel del Norte del Valle.” 10 de junio de 2012. En: <http://www.elpais.com.co/elpais/judicial/noticias/gatilleros-capos-del-narcotrafico-historia-del-cartel-del-norte-del-valle>

El País (España). “Pablo Escobar se entrega al gobierno colombiano”. 9 de junio de 1991. En: http://elpais.com/diario/1991/06/20/internacional/677368825_850215.html

_____. “El ‘narco’ Pablo Escobar se fuga de la cárcel tras encabezar un motín”. 23 de julio de 1992. En: http://elpais.com/diario/1992/07/23/internacional/711842408_850215.html

El País (Uruguay). “Uribe prometió exterminar a ‘la culebra’ del terrorismo.” 30 de septiembre de 2003. En: http://historico.elpais.com.uy/03/09/30/pinter_60165.asp

El Tiempo. "Estrategia contra la violencia." 29 de diciembre de 1991. En:
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-216448>

_____. "Lujo y confort en La Catedral." 27 de julio de 1992. En:
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-165494>

_____. "Pastrana pide ayuda sin límites." 10 de noviembre de 2001. En:
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-665229>

_____. "Comenzaron sobrevuelos militares sobre el Caguán." 21 de febrero de 2002. En:
<http://www.latinamericanstudies.org/colombia/sobrevuelos.htm>

_____. "Anuncian legislación especial para lucha contra el ciberterrorismo". 10 de octubre de 2010. En:
http://www.eltiempo.com/colombia/cartagena/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-8120421.html

4. _____. "Turbay dicta polémico Estatuto de Seguridad." 7 de septiembre de 1978. En:
5. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7934302>

_____. "El Bloque de Búsqueda, personaje 93." 31 de diciembre de 1993. En:
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-282654>

El Universo (Ecuador). "Ministra: Colombia insistirá para que la guerrilla sea declarada terrorista." 19 de febrero de 2003. En:
<http://www.eluniverso.com/2003/02/19/0001/14/4E3ED7E1685F4B50B3ABB8931938AED6.html>

Inter Press Service (IPS). "Colombia: EEUU declara terroristas a los paramilitares." 11 de septiembre de 2001. En: <http://www.ipsnoticias.net/2001/09/correccion-colombia-eeuu-declara-terroristas-a-los-paramilitares/>

La F.M. "Barras bravas serían procesadas como terroristas." 11 de agosto de 2009. En:
<http://www.lafm.com.co/noticias/2009-08-10/barras-bravas-ser-procesadas-como-terroristas>

Presidencia de la República. "Comunicado." 14 de enero de 2008. En:
<http://web.presidencia.gov.co/sp/2008/enero/11/07112008.html>

_____. "Declaración del Presidente Álvaro Uribe desde Guatemala." 14 de enero de 2008b. En:
http://web.presidencia.gov.co/sp/2008/enero/14/12142008_i.html

Revista Semana. "A la carga." 29 de febrero de 1988. En:
<http://www.semana.com/nacion/articulo/a-la-carga/9930-3>

_____. "El coletazo." 22 de febrero de 1993. En:
<http://www.semana.com/nacion/articulo/el-coletazo/19242-3>

_____. “¿Quiénes son los Pepes?” 29 de marzo de 1993. En:
<http://www.semana.com/nacion/articulo/quienes-pepes/19520-3>

_____. “El 8.000 día a día”. 8 de enero de 1996. En:
<http://www.semana.com/nacion/articulo/el-8000-dia-dia/27509-3>

_____. “¿Quién puso la bomba en el club El Nogal?” 16 de febrero de 2003. En:
<http://www.semana.com/nacion/articulo/quien-puso-bomba-club-el-nogal/56489-3>

_____. “La ira presidencial.” 15 de septiembre de 2003. En:
<http://www.semana.com/nacion/articulo/la-ira-presidencial/60643-3>

_____. “Arma de doble filo”. 15 de diciembre de 2003. En:
<http://www.semana.com/nacion/articulo/arma-doble-filo/62538-3>

_____. “Gobierno de Ernesto Samper.” 4 de enero de 2004. En:
<http://www.semana.com/on-line/articulo/gobierno-ernesto-samper/62715-3>

_____. “Estatuto Antiterrorista”. 4 de octubre de 2004. En:
<http://www.semana.com/on-line/articulo/estatuto-antiterrorista/67905-3>

_____. “Plan Patriota.” 5 de febrero de 2006. En:
<http://www.semana.com/on-line/articulo/plan-patriota/70525-3>

_____. “Pacto con el diablo.” 16 de febrero de 2008. En:
<http://www.semana.com/nacion/articulo/pacto-diablo/91048-3>

Nación (Costa Rica). “Pastrana pide ayuda a EE. UU.” 9 de noviembre de 2001. En:
http://www.nacion.com/ln_ee/2001/noviembre/09/mundo7.html

Verdad Abierta. “Muerte A Secuestradores: los orígenes del paramilitarismo.” 23 de septiembre de 2011. En:
http://www.verdadabierta.com/index.php?option=com_content&id=3556

_____. “La tregua fallida de Escobar.” 9 de julio de 2012. En:
<http://www.verdadabierta.com/component/content/article/36-jefes/4102-la-tregua-fallida-de-escobar-segun-el-fbi/>

_____. s/f. “30 años de barbarie paramilitar. El comienzo: los años del MAS y las Autodefensas del Magdalena Medio (1981-1991).” En:
<http://www.verdadabierta.com/articulo-1-periodo-1>

_____. s/f2. “30 años de barbarie paramilitar. Reactivación: la tregua de los 90 (1992-1996).” En:
<http://www.verdadabierta.com/component/content/article/244-auc/3533-reactivacion-la-tregua-de-los-90-1992-1996>

_____. s/f3. “30 años de barbarie paramilitar. La expansión (1997-2002).” En:
<http://www.globalexchange.org/news/la-expansi%C3%B3n-1997-2002>

W Radio. "Duro revés en Seguridad Democrática; Corte Constitucional tumbó Estatuto Antiterrorista de Uribe." 31 de agosto de 2004. En: http://www.wradio.com.co/escucha/archivo_de_audio/duro-reves-en-seguridad-democratica-corte-constitucional-tumbo-estatuto-antiterrorista-de-uribe/20040831/oir/13590.aspx