



REHENES POR PRISIONEROS:

¿UN CAMINO HACIA LA PAZ EN COLOMBIA?

I. PANORAMA GENERAL

En febrero del 2004, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el principal grupo insurgente, anunciaron la creación de una comisión de negociación de tres miembros y una "ofensiva diplomática" tendiente a obtener la liberación de cientos de sus miembros encarcelados a cambio de cerca de 60 rehenes militares y políticos que tienen en su poder. Esto ha suscitado las esperanzas de los familiares de los rehenes y de los secuestrados sobre la posibilidad de que se produzca un "intercambio humanitario" en un futuro no muy distante¹.

Varios colombianos destacados, como los ex presidentes Alfonso López, Ernesto Samper y Julio César Turbay y el ex procurador Jaime Bernal, han apoyado la idea y han hecho propuestas específicas sobre cómo podría lograrse el intercambio y a quiénes debería cobijar.

Aunque el gobierno del presidente Álvaro Uribe sigue insistiendo en que no se liberarán prisioneros de las FARC sin que medien unas condiciones estrictas, ya no plantea la exigencia de que cualquier discusión sobre rehenes esté supeditada a que primero se pacte un cese de fuego y se entablen negociaciones de paz. No obstante, se sigue oponiendo al intercambio de rehenes por prisioneros y descarta el establecimiento

¹ En este informe se hará una distinción entre rehenes - policías, soldados y políticos capturados por los grupos armados- y secuestrados, es decir civiles por quienes se exige rescate. Por consiguiente, estrictamente hablando, el concepto "liberación o intercambio de rehenes por prisioneros" se refiere únicamente a un número relativamente pequeño de policías, soldados y políticos, por una parte, y los miembros encarcelados de las FARC, por otra, y excluye a una gran cantidad de individuos ("civiles") secuestrados por los insurgentes no por su valor militar o político sino para pedir rescate por ellos

de zonas desmilitarizadas para tal fin. Argumenta que en caso de darse un intercambio mutuo, las FARC deben liberar a todos los secuestrados, y no sólo a los políticos o militares que son una minoría.

Anteriores gobiernos colombianos han aceptado intercambios similares, algunos creyendo que dichos intercambios serían precursores de negociaciones más sustantivas y otros convencidos de que la libertad para incluso un pequeño número de rehenes merecía el riesgo que entraña la liberación de guerrilleros capturados.

En los meses recientes, la Iglesia católica colombiana ha desempeñado un importante papel de facilitación con miras a un posible "intercambio humanitario". Es la única institución nacional que tiene contacto directo continuo con las FARC desde que Uribe asumió la presidencia en agosto del 2002. Aparentemente, a los insurgentes les interesa esta mediación², y el gobierno parece haberla autorizado, siempre y cuando las negociaciones encaminadas a un intercambio limitado de rehenes por prisioneros se consideren como un primer paso para la liberación de todos los secuestrados, incluidos aquellos por quienes se pide rescate³. Se abriga la esperanza de que si se obtiene un éxito en el aspecto humanitario, eso podría mejorar las oportunidades de entablar conversaciones de paz.

Este documento examina la conveniencia, la viabilidad y las implicaciones políticas que tendrían la liberación o el intercambio de rehenes por prisioneros en medio de una lucha continuada. Aunque reconoce la necesidad de cautela, el ICG concluye que una estrategia de negociación bien diseñada podría conducir a la liberación tanto de los rehenes como de los secuestrados en el mediano plazo. El hecho de no obtener un éxito inmediato

² Entrevista del ICG, Bogotá, 18 de febrero de 2004.

³ Entrevistas del ICG, Bogotá, 18 de febrero de 2004, 5 de marzo de 2004.

en esto último no debe constituirse en un obstáculo absoluto que impida proceder con la liberación de los rehenes.

El gobierno de Uribe tiene que abordar el tema con una visión estratégica, identificando y definiendo el propósito al que sirve el intercambio de rehenes por prisioneros. Comprometer a las FARC en conversaciones sobre un intercambio de esta naturaleza puede justificarse si conduce a una negociación política más amplia con miras a la terminación del conflicto, siendo los elementos clave en ese proceso la pronta liberación de los secuestrados y la eliminación de la práctica del secuestro.

Aunque cualquier compromiso en torno al tema del intercambio -puesto que incluiría el reconocimiento de facto de las FARC como un actor político- no será fácil para el gobierno, abriría un espectro de posibilidades para establecer las condiciones necesarias para un mayor avance. Al retomar la iniciativa en el debate humanitario, el gobierno también fortalecería su posición política en la lucha continuada con las FARC.

Una lógica similar se aplica en lo que respecta a la insurgencia más pequeña del ELN, que tiene menos prisioneros pero quizás se muestre más dispuesta a cumplir con las condiciones del gobierno porque es más débil desde el punto de vista militar y últimamente ha sido más receptiva al tema de la liberación de rehenes⁴.

Los actores internacionales, como la ONU, los Estados Unidos y la Unión Europea, deben ayudarle al gobierno de Uribe a avanzar en este sentido, con el objetivo de aprovechar la cuestión humanitaria para propiciar un avance en la agenda a más largo plazo de una solución negociada al conflicto.

II. ANTECEDENTES

Durante las décadas de 1970 y 1980, la toma de rehenes por parte de los grupos guerrilleros era por lo general selectiva y su propósito era, esencialmente, ejercer presión política sobre el

gobierno⁵. En los años noventa, el principal motivo cambió y el secuestro se convirtió en un medio de financiación de la insurgencia. En la actualidad, Colombia es el líder mundial en secuestros, práctica que constituye la segunda fuente de ingresos de las FARC, después del narcotráfico⁶.

Hasta el 2001, el ELN era responsable de la mayor parte de los casos, pero en los últimos dos años las FARC han incrementado su participación en esta "industria". Las fuerzas paramilitares de derecha también secuestran, aunque con menos frecuencia y por lo general con el fin de intimidar y aterrorizar a la población civil, más que para conseguir dinero. En el 2003, las FARC fueron responsables del 30.55 por ciento de los plagios, el ELN del 15.55 por ciento y las AUC del 7.86 por ciento⁷.

Según cifras oficiales, hubo 2.200 secuestros en el 2003⁸, en comparación con 1.039 en 1996. La cifra ha disminuido ligeramente todos los años desde el tope de 3.706 en el 2000. Durante el 2003, 915 víctimas fueron liberadas, 575 siguen en poder de sus captores, 399 han sido rescatadas, 203 fueron abandonadas por sus secuestradores al aproximarse las fuerzas de seguridad en operaciones de rescate, 71 murieron en cautiverio y 37 escaparon⁹. Hay además otros secuestrados, que se calculan en varios cientos, que fueron capturados en años anteriores. Las cifras de secuestros recientes tienden a ser fácilmente accesibles, mientras que las de las personas liberadas o las de las víctimas que llevan más tiempo en cautiverio lo son menos, puesto que

⁵ Este fue el caso, por ejemplo, cuando en 1985 el M-19 ingresó a la fuerza al edificio de la Corte Suprema de Justicia en Bogotá y tomó a dieciséis magistrados como rehenes.

⁶ Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito, "Country Profile: Colombia 2003", p. 8.

⁷ El 46 por ciento restante se atribuye al crimen organizado, aunque es posible que una parte represente secuestros no reconocidos por las FARC, el ELN o las AUC.

⁸ Estas cifras provienen del Centro Nacional de Datos del Ministerio de Defensa de Colombia y se consideran las más precisas puesto que un grupo de trabajo se encarga de actualizarlas todos los meses desde 1996. La Fundación País Libre (FPL), una organización no gubernamental colombiana, tiene estadísticas internas propias que no divulga al público. Sin embargo, la FPL participa en los grupos de trabajo del Centro Nacional de Datos. Los secuestros de corta duración para fines extorsivos, como los denominados "paseos millonarios", ya no se incluyen en esas cifras, lo cual explica en parte la disminución en el número de secuestros. Entrevista del ICG, Bogotá, 23 de febrero de 2004.

⁹ Ibid.

⁴ En noviembre y diciembre del 2003, el ELN liberó incondicionalmente a ocho extranjeros que había secuestrado en la región de la Sierra Nevada en septiembre.

las familias difícilmente admiten al gobierno o a las ONG que pagaron rescate¹⁰.

En el 2003, el secuestro extorsivo representó el 67 por ciento de los casos, el secuestro de miembros de las fuerzas armadas o la policía el 1 por ciento, y los secuestros políticos menos del 3 por ciento¹¹.

Los extranjeros constituyeron el 1.32 por ciento de las víctimas en el 2003, una cifra que se ha reducido considerablemente en los últimos seis años¹². Sin embargo, aportan a los insurgentes unos ingresos financieros desproporcionadamente grandes. Pese a que las compañías internacionales dicen haber adoptado una política de "no pago", un informe reciente sugiere que por lo general han incumplido su propia regla¹³.

Existen precedentes en la liberación o el intercambio de rehenes por prisioneros. Éstos evidencian el interés (así haya diferencias de grado y contexto) de los gobiernos de Ernesto Samper (1994-1998) y Andrés Pastrana (1998-2002) de recurrir a las negociaciones para pactar "acuerdos humanitarios" o intercambios como peldaños tendientes a lograr acuerdos de paz de mayor amplitud¹⁴. Sin embargo, ambos intentos fracasaron.

El 15 de junio de 1997, y en presencia de observadores internacionales (como Rodrigo Carazo, ex presidente de Costa Rica, y Manuel Conde, experto guatemalteco en manejo de conflictos), las FARC liberaron a cerca de 60 soldados y diez infantes de marina en Cartagena del Chairá (Caquetá)¹⁵. Las principales razones aducidas para efectuar esta acción unilateral fueron su deseo de emprender negociaciones de paz y la carga que representaban los prisioneros militares, que eran reclutas que habían

completado su servicio¹⁶. El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y la Comisión Nacional de Conciliación desempeñaron un papel importante en esta "entrega humanitaria"¹⁷. La condición impuesta por las FARC era que no hubiera presencia militar en la zona durante la liberación. El gobierno aceptó que el ejército evacuara la zona (unos 13.000 kilómetros cuadrados) durante 100 horas¹⁸. El 23 de junio de 1997 el ejército volvió a ingresar a la zona, con verificación de la Comisión Nacional de Conciliación y del CICR¹⁹.

A comienzos de 1998, representantes de grupos de la sociedad civil -entre ellos la Comisión Facilitadora Civil (CFC)- y el ELN suscribieron en Würzburg, Alemania, el Acuerdo de Puerta del Cielo, en un intento por humanizar el conflicto²⁰. El ELN se comprometió a no secuestrar mujeres embarazadas, niños y adultos de más de 65 años. El acuerdo fue muy controvertido, pues algunos argumentaron que implicaba que era aceptable secuestrar a civiles distintos de los mencionados²¹. El ELN también afirmó que pondría fin a la práctica del secuestro si recibía algún tipo de apoyo financiero en un futuro proceso de paz²².

El gobierno de Pastrana suscribió el primer "acuerdo de intercambio humanitario" con las FARC el 2 de junio de 2001 en San Vicente del Caguán, que fue el primer documento escrito que mencionaba el derecho internacional humanitario (DIH) -referido a la protección de los enfermos y heridos- en el contexto de dicho intercambio. Quince miembros de las FARC fueron intercambiados por 42 soldados y policías. La justificación de las liberaciones fue el mal estado de salud, y el documento estipuló claramente que por esa razón los miembros de las FARC que habían sido liberados no volverían al combate. El CICR desempeñó un papel logístico importante²³. Las FARC liberaron a otras 242 personas el 28 de junio de 2001 en Macarena (Meta), zona desmilitarizada por el gobierno durante el período del intercambio.

¹⁰ Entrevista del ICG, Bogotá, 27 de enero de 2004.

¹¹ No existe certeza sobre el 29 por ciento restante, pero es probable que también representen secuestros extorsivos. Cifras oficiales y extra oficiales hasta noviembre del 2003 de Fundación País Libre.

¹² Centro Nacional de Datos, Ministerio de Defensa de Colombia.

¹³ Pax Christi Netherlands, "The Kidnap Industry In Colombia: Our Business?", Utrecht, 2001.

¹⁴ El día de la liberación, el presidente Samper afirmó que "estaba listo para abrir una nueva puerta a la paz en Colombia" si las condiciones se daban, *El Tiempo*, 16 de junio de 1997, p. 6A; Camilo Gómez, el comisionado de paz de Pastrana, dijo que el acuerdo humanitario del 2001 "abrió la puerta a muchas otras cosas" en el proceso de paz, *El Tiempo*, 2 de junio de 2001, p. 1.

¹⁵ *El Tiempo*, 16 de junio de 1997, pp. 10^a, 6A.

¹⁶ Entrevista del ICG, Bogotá, 23 de febrero de 2004.

¹⁷ *El Tiempo*, 15 de junio de 1997, p. 19A.

¹⁸ *Semana*, 16-23 de junio de 1997, p. 24.

¹⁹ Entrevista del ICG, Bogotá, 16 de febrero de 2004; *El Tiempo*, 17 de junio de 1997, p. 8A.

²⁰ Véase ICG, Informe N°2 sobre América Latina, *Colombia: Las perspectivas de paz con el ELN*, 4 de octubre de 2002.

²¹ Véase Roberto Pombo, "Puerta del Cielo y Ventana del Infierno", *Semana*, 17-24 de agosto de 1998.

²² "Acuerdo de Puerta del Cielo con el ELN", Maguncia, 15 de julio de 1998.

²³ *El Tiempo*, 2 de junio de 2001, p. 2.

Durante el último decenio, además de los intercambios anteriormente mencionados, el tema del secuestro y los asuntos relacionados con la liberación de rehenes y rescates ha generado movimientos de la sociedad civil e iniciativas relacionadas con la aplicación de la ley, con diversos grados de éxito.

Para contrarrestar los secuestros masivos, la sociedad civil ha emprendido una campaña de No Pago. La Fundación País Libre, uno de cuyos fundadores es el vicepresidente Santos, ha sido una de las fuerzas que más ha impulsado esta campaña²⁴. Muchas personas creen que la única manera perdurable de ponerle fin al secuestro es prohibir al Estado, a las familias y a las empresas el pago de cualquier tipo de rescate, de tal modo que los secuestros ya no resulten rentables.

Se han hecho varios intentos para convertir el pago de rescates en una acción ilícita, como la promulgación de la Ley 4093 en 1993, que fue declarada inconstitucional y se enmendó de modo que estipulara que el pago era ilegal, a menos que tuviera fines humanitarios. Hubo otro intento en este mismo sentido, liderado por el presidente del Senado, Germán Vargas Lleras, en septiembre del 2003²⁵. Dicho intento y otros fracasaron debido a la creencia generalizada de que si el Estado no puede proteger a sus ciudadanos, éstos deben poder ayudarse a sí mismos²⁶. En el corto plazo, la campaña de No Pago no solucionará el problema²⁷.

El Estado tiene la obligación de rescatar a los secuestrados mediante acciones policiales y operativos militares, teniendo en cuenta el riesgo que corren las víctimas. Después del plagio de Guillermo Gaviria, el gobernador de Antioquia, y de Gilberto Echeverri, ex comisionado de paz, el presidente Uribe intentó rescatarlos. Cuando la operación de

rescate fracasó y terminó con la muerte de los dos políticos y la de otros ocho rehenes el 5 de mayo de 2003, Uribe salió en la televisión, acompañado por la ministra de Defensa y por altos oficiales militares, para explicar el hecho²⁸. Su decisión contó con la aprobación del 79 por ciento de la población, pese a que antes del operativo los familiares de los rehenes y la Iglesia urgieron un intercambio humanitario²⁹.

III. LA POLÍTICA

Las FARC han tomado la iniciativa en lo que respecta al intercambio de rehenes por prisioneros. En febrero del 2004, anunciaron una "ofensiva diplomática" e hicieron pública una declaración a través de *Noticias Uno*, nombrando a Simón Trinidad³⁰ como su representante y pidiéndole al gobierno que nombrara a su vez un interlocutor³¹. Cuando Trinidad fue arrestado, los insurgentes lo reemplazaron por Fabián Ramírez, Carlos Antonio Lozada y Felipe Rincón³².

Las FARC piden negociaciones directas con el gobierno sobre el intercambio y la desmilitarización de los departamentos de Putumayo y Caquetá, en el sur del país³³. Su lista de "intercambiables" incluye a 20 políticos, 35 soldados y tres estadounidenses; a cambio, piden la liberación de 300 o más miembros de su organización que se encuentran en la cárcel³⁴.

²⁴ El vicepresidente Francisco Santos fue secuestrado por Pablo Escobar, el jefe del cartel de la droga de Medellín, en 1990. Su secuestro, junto con el de otros 10 periodistas, buscaba presionar al gobierno de César Gaviria para que se comprometiera a no extraditar narcotraficantes a los Estados Unidos. Santos estuvo cautivo durante ocho meses.

²⁵ Radio Caracol, 17 de septiembre de 2004.

²⁶ Entrevista del ICG, Bogotá, 26 de enero de 2004.

²⁷ El secuestro ha aumentado en toda América Latina. En Argentina, esta práctica creció de 164 casos en el 2002 a 217 en el primer semestre del 2003; *The Herald*, 9 de noviembre de 2003. Los intentos de secuestro en La Paz, Bolivia, aumentaron de 7 casos en el 2002 a 14 en el 2003; *La Razón*, 27 de febrero de 2004. Los casos de secuestros extorsivos en la ciudad de Sao Paulo en Brasil se incrementaron de 307 en el 2001 a 321 en el 2002, y parecen seguir la misma tendencia al aumento, según el Ministerio de Justicia.

²⁸ Véase ICG, Informe sobre América Latina N°6, *Colombia: La política de seguridad democrática del presidente Uribe*, 13 de noviembre de 2003; *Cambio*, 12-19 de mayo de 2003, pp. 18-35.

²⁹ Opinómetro en *Cambio*, 12-19 de mayo de 2003, p. 32.

³⁰ Las circunstancias que rodearon la captura de Simón Trinidad en enero de 2004 aún no son del todo claras. Se dice que la policía de migraciones de Ecuador lo arrestó en una revisión de identidad aleatoria. Sin embargo, otros creen que su arresto fue el resultado de una operación encubierta conjunta de la policía colombiana y estadounidense en Ecuador.

³¹ *El Tiempo*, 1 de febrero de 2004; *El Espectador*, 6 de febrero de 2004.

³² www.farcep.org/novedades/comunicados.

³³ *Ibid.*, y entrevista del ICG, Bogotá, 24 de febrero de 2004.

³⁴ Esta lista de intercambiables incluye a Ingrid Betancourt, ex candidata presidencial; Clara Rojas, su compañera de fórmula; Fernando Araújo, ex ministro; Alan Jara, ex gobernador del departamento del Meta; Luis Eladio Pérez y Eduardo Gechem, senadores; Consuelo González, Orlando Beltrán y Óscar Liscano, representantes; 12 diputados del departamento del Valle; 37 oficiales militares y de la policía, el director de la fuerza de policía de Mitú y tres ciudadanos estadounidenses.

No se han referido a los muchos civiles secuestrados que tienen en su poder.

Las FARC tienen un doble interés en el intercambio de rehenes por prisioneros. Varios analistas colombianos consideran que es un intento por mejorar su posición militar, al reintegrar comandantes de rango medio a sus filas³⁵. Esta suposición coincide con la convicción del gobierno de que su campaña militar ha herido seriamente a las FARC. Sin embargo, otras fuentes dicen que, aunque afectadas, las FARC no parecen haber sufrido heridas fundamentales³⁶. Según fuentes autorizadas, su alto mando ha ordenado un repliegue estratégico³⁷. Sin duda, sus recientes ataques contra pueblos e infraestructura, así como una espectacular toma de rehenes en Neiva, la capital del departamento del Huila, el 24 de febrero, indican que siguen teniendo cierta capacidad ofensiva³⁸.

Según fuentes del ICG, otro objetivo de la estrategia de las FARC es recuperar su estatus, tanto a nivel internacional como nacional, mediante el restablecimiento de las conversaciones en pie de igualdad con el gobierno. Se dice que el comandante Manuel Marulanda tiene una verdadera "obsesión" por recuperar los prisioneros de las FARC, con lo cual obtendría un reconocimiento político de facto, pese a que no alcance a cumplir con su meta de que se reconozca formalmente a la organización guerrillera como "parte beligerante"³⁹. Esto último parece estar obstaculizado por el hecho de que varios gobiernos, incluido el de Estados Unidos, han clasificado a las FARC como una organización terrorista.

³⁵ Entrevistas del ICG, Bogotá, 12, 18 de febrero de 2004.

³⁶ Entrevistas del ICG, Bogotá, 10, 23 de febrero de 2004.

³⁷ Entrevista del ICG, Bogotá, 23 de febrero de 2004.

³⁸ Durante los dos primeros meses del 2004, las FARC volvieron a incrementar sus ataques contra la infraestructura, los pueblos, la población civil y las bases del ejército. En el departamento de Caquetá, 180 familias fueron desplazadas por grupos insurgentes; la estación de policía de un pueblo en el departamento de Nariño fue atacada por fuerzas de las FARC; y el 24 de febrero, entre 40 y 60 combatientes de las FARC ingresaron a la fuerza en un edificio residencial en un sector de clase media alta en Neiva (Huila) y secuestraron a tres personas. Al mismo tiempo, otro contingente de insurgentes atacó una base del ejército en Santa María (Huila), matando a por lo menos doce soldados e hiriendo a otros diez en una batalla de cinco horas. *El Tiempo*, 25 de enero y 15 y 25 de febrero de 2004.

³⁹ Entrevista del ICG, Bogotá, 23 de febrero de 2004; véase también Patricia Lara, "La hora final de Tirofijo", en *Revista Diners*, febrero de 2004, p. 23.

La lucha contra el secuestro es un elemento importante de la política de seguridad del presidente Uribe, que ha producido algunos resultados tangibles, como el rescate por el ejército de Jorge Jiménez, obispo de Zipaquirá (Cundinamarca) y presidente de la Conferencia Episcopal Latinoamericana (CELAM), que había sido secuestrado por las FARC en noviembre del 2002⁴⁰. El secuestro ha disminuido en el último año; en enero del 2004 hubo 114 casos menos que en enero del 2003⁴¹.

En su programa político (Manifiesto Democrático), Uribe dejó en claro que no habría diálogo con los grupos insurgentes sin un cese de fuego previo. La posición de su gobierno en agosto del 2002 con respecto al intercambio de rehenes por prisioneros era rígida: no habría intercambio alguno salvo en el contexto de un proceso de paz pleno. Desde entonces, la posición de Uribe ha cambiado⁴². Habría la posibilidad de un intercambio si se cumplen unas condiciones específicas:

- El gobierno aceptaría la liberación de los rehenes pero no permitiría que se diferenciara entre militares, políticos y civiles. Cualquier acuerdo debe incluir la terminación de la práctica del secuestro. El gobierno esperaría recuperar cerca de 800 víctimas⁴³.
- Los prisioneros de las FARC que se liberarían no volverían al combate, sino tendrían que ser desmovilizados y reinsertados a la vida civil⁴⁴. Esto se enfatizó en un comunicado: "El gobierno nacional no permitirá la liberación de terroristas sino de acuerdo con normas legales y garantías efectivas de que no volverán al combate"⁴⁵. Eso mismo se aplicaría si los miembros liberados de las FARC fueran aceptados en otro país⁴⁶.
- El gobierno no creará zonas desmilitarizadas⁴⁷ ni reproducirá la experiencia del gobierno de Pastrana⁴⁸.

⁴⁰ *El Tiempo*, 15 de noviembre de 2002.

⁴¹ Hubo 187 casos de secuestro en enero del 2003 y 74 en enero del 2004. Cifras divulgadas por la Fundación País Libre, *El Tiempo*, 20 de febrero de 2004, p. 5.

⁴² Entrevista del ICG, Bogotá, 10 de febrero de 2004.

⁴³ *El Colombiano*, 8 de febrero de 2004, p. 7A.

⁴⁴ *El Tiempo*, 19 de febrero de 2004, p. 4.

⁴⁵ Comunicado de la Presidencia, Bogotá, 2 de febrero de 2004.

⁴⁶ Entrevista del ICG, Bogotá, 3 de marzo de 2004.

⁴⁷ *El Colombiano*, 8 de febrero de 2004, p. 7A; entrevista del ICG, Bogotá, 10 de febrero de 2004.

Sin embargo, las recientes declaraciones de Uribe, durante su visita a la UE en Bruselas y al Parlamento Europeo en Estrasburgo, en las que comparó a las FARC con el régimen de Hitler y los lugares en donde mantienen a los secuestrados con campos de concentración, han disminuido las posibilidades de un intercambio de rehenes por prisioneros⁴⁹.

El 16 de febrero de 2004, el comisionado de paz, Luis Carlos Restrepo, calificó la discusión sobre un intercambio humanitario de "chantaje colectivo"⁵⁰. Así mismo, dejó en claro lo que el gobierno entiende por tal intercambio: que las FARC liberen incondicionalmente a las personas que mantienen en cautiverio, después de lo cual el gobierno emprendería una acción política concreta, que podría incluir la liberación de ciertos prisioneros de las FARC bajo el entendido de que no regresarían a sus unidades⁵¹.

La propia retórica del gobierno ha limitado hasta cierto punto su campo de acción. Ha declarado que no tiene intención alguna de cambiar su "política de seguridad democrática", cuyo objetivo es derrotar militarmente a los insurgentes, cortarles sus fuentes ilegales de ingresos (drogas, secuestro y extorsión) y expandir la presencia del Estado en todo el territorio colombiano⁵². Esto incluye una mayor acción militar y policial para rescatar rehenes y secuestrados siempre que sea posible, y prevenir nuevos plagios. Un amplio porcentaje del electorado apoya al gobierno y espera que continúe con una política firme.

Negociar la liberación de prisioneros de las FARC entraña serios riesgos políticos, sobre todo si no se hace bien, pero también existen riesgos si se percibe que el gobierno no está explorando todas las posibilidades para rescatar a los rehenes. Uno de los mayores riesgos que afronta Uribe es la potencial pérdida de apoyo militar si el intercambio se percibe como un debilitamiento de la estrategia de seguridad. Los oficiales difícilmente entenderían por qué el gobierno exige continuamente resultados contra los insurgentes al tiempo que está dispuesto a liberar a combatientes de las FARC que se encuentran en la

cárcel. El gobierno se vería obligado a demostrar que tiene la capacidad y los mecanismos apropiados para impedir que esos combatientes se reincorporen a las filas insurgentes.

Esto, a su vez, se complica por el hecho de que las FARC tienen sobre todo interés en que se liberen comandantes de rango medio con experiencia política, militar y logística, a quienes necesita la organización para instruir y comandar a los muchos combatientes jóvenes que ha reclutado en los dos últimos años⁵³.

El "intercambio humanitario" se ha convertido en un asunto político de enorme importancia. Por lo tanto, el gobierno de Uribe está consciente de que debe tener sumo cuidado de no darles a las FARC la oportunidad de obtener una victoria publicitaria tanto nacional como internacional. Se está viendo cada vez más presionado tanto internamente como en el exterior para emprender dichas negociaciones, y corre el riesgo de aislarse políticamente si sigue negándose a ello mientras las FARC no cumplan sus condiciones. La posición del gobierno se complica aún más debido a la renuencia de los Estados Unidos de parecer abiertamente que tienen contacto con una organización terrorista. Bajo ninguna circunstancia quiere Washington correr el riesgo de permitir que una organización tal crea que puede sacar algún beneficio si secuestra a ciudadanos estadounidenses⁵⁴.

Por otra parte, el gobierno de Uribe afronta cada vez más presión de las familias de las víctimas y de grupos de la sociedad civil, que le piden que realice un intercambio de rehenes por prisioneros, ya sea incluyendo o no a los secuestrados. Algunas personalidades, como los ex presidentes Alfonso López Michelsen y Ernesto Samper, y el ex procurador general Jaime Bernal Cuéllar, así como políticos de los distintos partidos también se han pronunciado en ese sentido.

Bernal ha recalcado que la prioridad del gobierno debe ser la libertad personal, y que debe estar dispuesto a hacer concesiones. También ha dicho que el derecho internacional humanitario es compatible con un acuerdo⁵⁵. Samper ha hecho hincapié en la

⁴⁸ Véase ICG, Informe sobre América Latina N°1, *La esquiua búsqueda de la paz en Colombia*, 26 de marzo de 2002.

⁴⁹ *El Tiempo*, 10 de febrero de 2004, p. 3.

⁵⁰ *El Tiempo*, 17 de febrero de 2004, p. 5.

⁵¹ *El Espectador*, 22 de febrero de 2004, p. 5A.

⁵² Véase ICG, *La política de seguridad democrática del presidente Uribe*, op. cit.

⁵³ Entrevista del ICG, Bogotá, 18 de febrero de 2004.

⁵⁴ Entrevistas del ICG, Bogotá, 18 de febrero de 2004 y Washington.

⁵⁵ Entrevista del ICG, Bogotá, 12 de febrero de 2004; *El Tiempo*, 1 de febrero de 2004, p. 2. Sobre el debate en torno

falta de voluntad política tanto de las FARC como del gobierno, y pidió públicamente a Uribe que acatará la demanda de las FARC de nombrar a un representante para iniciar negociaciones activas⁵⁶. También ha subrayado el papel que podrían desempeñar monseñor Augusto Castro y la Iglesia⁵⁷. El 28 de abril del 2003 López, Samper y otros ex presidentes liberales urgieron al gobierno a que optara por un acuerdo⁵⁸. López adujo que dicho acuerdo debería ser puramente humanitario y, por consiguiente, no debería imponer condiciones políticas⁵⁹. Todas estas propuestas van en contra de la posición del gobierno.

En Francia, el gobierno de Chirac ha venido impulsando un acuerdo debido a la relevancia del caso de Ingrid Betancourt. El ministro de Relaciones Exteriores Dominique de Villepin dijo el 23 de febrero de 2004, "nos acosa el tiempo: tenemos que actuar urgentemente"⁶⁰. Yolanda Pulecio, la madre de Ingrid, y Fabrice Delloye⁶¹, su ex esposo, han hecho cabildeo en la UE para que se suspenda la ayuda financiera a Colombia hasta que el gobierno realice mayores esfuerzos por lograr su liberación⁶².

La sociedad civil colombiana está dividida con respecto a este tema. Una encuesta realizada en mayo del 2003 reveló que el 50 por ciento de los colombianos apoyaría un intercambio de rehenes por

prisioneros⁶³. Las familias de los rehenes políticos y militares y las ONG están firmemente a favor, pero las personas cuyos familiares no figuran en la lista de "intercambiables" de las FARC creen que un intercambio no les ayudará.

Las familias de los doce diputados del departamento del Valle que se encuentran secuestrados crearon el Consejo de Cali, que intenta llamar la atención internacional sobre la situación de sus parientes, que llevan dos años en cautiverio⁶⁴. Algunas otras ONG propugnan un acuerdo por razones puramente humanitarias. Por ejemplo, la red de paz REDEPAZ dice que se debe pactar un acuerdo sin condiciones, independientemente de cualquier iniciativa de paz.

Las familias de quienes han sido secuestrados por dinero, algunos de los cuales llevan hasta siete años en cautiverio, describen un panorama distinto⁶⁵. En algunos casos en los que las familias han pagado rescate sin que les devuelvan al secuestrado, no se sabe a ciencia cierta si éste sigue vivo o en dónde lo tienen⁶⁶. Los parientes de estos secuestrados y algunas ONG como la Fundación País Libre, que los representa, se oponen a un acuerdo que sólo incluya a ciertas víctimas. Temen que sus seres queridos, que no revisten importancia militar o política, no serían prioridad, y que la liberación de sólo algunas personas significaría simplemente que otras serían secuestradas en el futuro. Argumentan que un acuerdo humanitario sólo es válido si le pone fin a todos los secuestros.

al derecho internacional humanitario, véase también Ana Caterina Heyck, *Sí al acuerdo humanitario*, Bogotá, 2004.

⁵⁶ *El Colombiano*, 7 de febrero de 2004, p. 12A; *El Tiempo*, 15 de febrero de 2004, p. 5.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ *El Tiempo*, 29 de abril de 2003.

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ *El Tiempo*, 23 de febrero de 2004, p. 4; entrevista del ICG, Bogotá, 28 de enero de 2004.

⁶¹ El caso de Ingrid Betancourt ha suscitado atención generalizada, sobre todo en Europa. Ha sido declarada ciudadana de honor de 1.063 ciudades y candidatizada al premio Nobel de la Paz (*El Tiempo*, 23 de febrero de 2004, p. 4). Su familia ha estado haciendo comentarios cada vez más antiuribistas, con lo cual su caso se ha vuelto altamente polémico. Delloye publicó un artículo controvertido en *Le Monde*, el 9 de febrero de 2004, en el que acusaba a Uribe de negociar con los paramilitares pero no con las FARC. Dominique de Villepin, el ministro de Relaciones Exteriores de Francia, tuvo que enviar una nota de disculpa al gobierno colombiano (*El Tiempo*, 12 de febrero de 2004, p. 2). El día en que se conmemoraban los dos años transcurridos desde el secuestro, la hija de Ingrid dijo que Uribe estaba lanzando una "guerra total sin diálogo" (*El Colombiano*, 23 de febrero de 2004, p. 3A). Estos comentarios han inquietado la opinión en Colombia, como se deduce de varios editoriales recientes. *El Tiempo*, 22, 23 de febrero de 2004, pp.16-17.

⁶² *El Espectador*, 11 de febrero de 2004.

IV. POSIBLES MANERAS DE SUPERAR EL IMPASSE

La Iglesia católica está desempeñando un papel importante en la discusión en torno a un acuerdo. Tiene contacto con todos los grupos implicados en el conflicto. Su Comisión Facilitadora está discutiendo un posible acuerdo humanitario con las FARC; su Comisión Episcopal busca activamente una conciliación entre el ELN y el gobierno; y la Comisión de Obispos participa en el proceso de

⁶³ Encuesta realizada por Invamer-Gallup, publicada en *Semana*, 4 de mayo de 2003.

⁶⁴ Entrevista telefónica del ICG, 30 de enero de 2004.

⁶⁵ Entrevista del ICG, Bogotá, 27 de enero de 2004.

⁶⁶ *Ibid.*

desmovilización de los grupos paramilitares⁶⁷. Un miembro de la Pastoral Social dijo que la Iglesia va "por buen carril" con los insurgentes en lo que respecta a un intercambio humanitario⁶⁸. Las entrevistas realizadas por el ICG indican que las FARC están contemplando la posibilidad de entablar conversaciones con la Iglesia sobre modalidades factibles⁶⁹.

La diferenciación entre los distintos tipos de secuestrados y rehenes afecta la discusión. Hasta el momento, el punto focal han sido sobre todo los rehenes de carácter político y militar. Si bien la mayor parte de los secuestros tiene fines extorsivos -un delito que es esencial en la estrategia de guerra de los insurgentes-, se podría lograr un avance mediante un esquema claramente definido que contemple la liberación progresiva de todas las víctimas, primero de los rehenes y posteriormente de todos los secuestrados civiles⁷⁰.

Sin embargo, existe controversia en torno a los aspectos legales del acuerdo. De conformidad con el derecho internacional humanitario, las FARC deben liberar a todos los secuestrados y rehenes de inmediato, sin condiciones y unilateralmente⁷¹. Sin embargo, como es altamente improbable que esto suceda, se podría utilizar el Artículo Tres común de las Convenciones de Ginebra como una base legal para llegar a un acuerdo sobre una "liberación mutua",

y no un intercambio. Sin embargo, el derecho internacional humanitario prohíbe la liberación de prisioneros que hayan cometido crímenes atroces⁷².

El gobierno de Uribe tiene una percepción "restringida" del Artículo Tres, y pone énfasis en la obligación de las FARC de liberar a todos los secuestrados de inmediato, sin condiciones y unilateralmente. Las perspectivas de un "intercambio humanitario" como el que proponen López y Bernal son más flexibles. La esencia de sus argumentos es que la liberación de secuestrados es lo más importante, y que el gobierno debe hacer todo lo que esté en sus manos para lograrlo. El acuerdo sobre un intercambio no violaría el espíritu del Artículo Tres, pues sólo representaría una obligación adicional que no contravendría las principales obligaciones impuestas por el derecho internacional humanitario.

La Constitución de Colombia otorga poderes al presidente y al Congreso para conceder amnistía o indulto para "delitos políticos" (artículos 150/17 y 201/2). La Ley 782 de diciembre del 2002 estipula que el gobierno y los grupos armados pueden negociar acuerdos sobre la aplicación del derecho internacional humanitario, que incluirían la opción de una "liberación mutua" y la posibilidad de detener los procesos de miembros de las FARC que están en la cárcel pero sin que antes se les haya dictado sentencia.

El gobierno se podría beneficiar de una liberación o un intercambio, que podría abrir un espectro de posibilidades para asumir el control de la dimensión política de la lucha con las FARC, a las cuales sin duda les interesa un acuerdo. El hecho de vincular la liberación de prisioneros de las FARC a las negociaciones para ponerle fin al secuestro podría constituir una base para las negociaciones, con mediación de la ONU, sobre la terminación del conflicto. Lo importante es atraer a las FARC hacia las negociaciones políticas mediante algo que desea muchísimo: la liberación de sus prisioneros y su reconocimiento de facto como actor político.

Es claro que el gobierno de Uribe no puede y no debe ceder a la demanda de las FARC de desmilitarizar los departamentos de Putumayo y Caquetá. Así mismo, tiene que condicionar la liberación de los prisioneros de las FARC de modo tal que no puedan

⁶⁷ Conferencia Episcopal de Colombia, *Mensaje Final de la LXXVI Asamblea Plenaria del Episcopado*, Bogotá, 6 de febrero de 2004; entrevista del ICG, Bogotá, 16 de febrero de 2004.

⁶⁸ "Coordinación Colombia, Europa, Estados Unidos", conferencia, Bogotá, 4 de febrero de 2004.

⁶⁹ Entrevista del ICG, Bogotá, 16 de febrero de 2004; *El Espectador*, 6 de febrero de 2006. Según información de prensa, la última propuesta preliminar presentada por la Iglesia al gobierno contiene los siguientes elementos: liberación simultánea de los prisioneros de las FARC y de soldados y policías en cautiverio de las FARC; liberación unilateral de parte de las FARC de todos los civiles secuestrados; miembros de las FARC liberadas se comprometen a "no infringir la ley de nuevo"; el gobierno removería todos los obstáculos que podría impedir la implementación del acuerdo; las Naciones Unidas y el CICR proveerían sus buenos oficios. Para facilitar la implementación del acuerdo, la Iglesia además propone que no se crean "zonas desmilitarizadas" sino que se establezca un "cese temporal de operaciones militares ofensivas en lugares precisos, previamente acordados".

⁷⁰ Se ha sugerido la liberación sucesiva de mujeres y niños, los enfermos y las personas de edad.

⁷¹ El artículo 3:1(b) estipula que "la toma de rehenes" está prohibida, lo cual implica que deben ser liberados incondicionalmente.

⁷² Estos delitos y crímenes incluirían la toma de rehenes, los actos terroristas o los ataques contra la población civil. Convenciones de Ginebra 1949 y Protocolos Adicionales.

reincorporarse a la lucha. Las condiciones impuestas a la liberación tienen que ser fuertes, para que el proceso siga siendo aceptable para el gobierno, los militares y la opinión pública colombiana en general.

Parecería útil exigirles a los miembros de las FARC que sean liberados que se sometan a un proceso verosímil de reinserción en la sociedad, como el que deben afrontar los paramilitares desmovilizados. Esto le permitiría al gobierno liberar prisioneros y al mismo tiempo mantenerlos bajo control durante un período de entrenamiento, y tener expectativas razonables de que no se reincorporarán a la lucha armada. Antes de su liberación, se deben revisar minuciosamente sus expedientes para comprobar si han cometido delitos de lesa humanidad y otros crímenes atroces.

Incluso si se imponen condiciones estrictas para la liberación, las FARC sin duda derivarían del proceso parte de la publicidad y el estatus internacionales que buscan. Su comandante Manuel Marulanda, de quien se cree con razones de peso que padece una enfermedad terminal, tendría la oportunidad de dejar el legado de haber liberado a "sus muchachos y muchachas" y haber puesto a la insurgencia en el camino de la paz⁷³.

Debido a las condiciones impuestas por el gobierno y a la intransigencia de las FARC, existe poco espacio de maniobrabilidad. Es posible que una primer etapa en el proceso global comprometa al ELN, que probablemente estaría más dispuesto a garantizar que su gente liberada no regrese al campo de batalla, a liberar a todas las personas que mantienen en cautiverio y a utilizar el proceso como inicio de conversaciones más amplias sobre un cese de fuego y una paz definitiva. Esto todavía es difícil, sobre todo porque las FARC presionarán al ELN para que no avance demasiado. Sin embargo, si se pudiera llegar a un acuerdo, fortalecería la convicción de todos los interesados de que en algún momento se podría lograr algo similar con las FARC.

A. APOYO INTERNACIONAL

La comunidad internacional, en especial la UE y la ONU, podrían desempeñar un papel importante en el diseño de un programa de reinserción efectivo para los guerrilleros liberados y los ex paramilitares.

⁷³ Patricia Lara, "La hora final de Tirofijo", *Revista Dineros*, febrero de 2004, pp. 20-24.

Durante una visita de dos días a Colombia, Chris Patten, Comisionado de Relaciones Exteriores de la UE, habló con familiares de secuestrados. Después de esta conversación, el 22 de enero de 2004 declaró que consultaría el tema de un posible intercambio humanitario con Kofi Annan, secretario general de las Naciones Unidas⁷⁴. La Comisión Europea de la UE emitió una declaración el 26 de enero, en la que expresaba su esperanza de una pronta liberación de todas las víctimas del secuestro mediante un acuerdo humanitario⁷⁵. El 28 de enero, Patten y Annan conversaron sobre el tema, y Patten dijo que la UE estaría dispuesta a participar en un proceso tal si la ONU u otro actor lo solicitaba⁷⁶.

Se ha mencionado a Francia como país que posiblemente recibiría en su territorio a miembros de las FARC que hayan sido liberados, aunque la presencia de las FARC en la lista de la UE de grupos terroristas dificulta esta cuestión. Los países preferirían que dicha iniciativa fuera parte de un proceso de paz pleno, y no sólo de un acuerdo de intercambio de rehenes por prisioneros⁷⁷.

La posible participación de la ONU o de la Organización de los Estados Americanos (OEA) es incierta. César Gaviria, secretario general de la OEA y ex presidente de Colombia, mencionó las experiencias de la ONU y del CRIC, pero no manifestó intención alguna de comprometer a la organización que preside⁷⁸. James Lemoyne, asesor especial sobre Colombia del secretario general de la ONU, dijo estar dispuesto a entrar en contacto con las FARC sobre el tema del intercambio humanitario si las partes así lo desean⁷⁹. Sin embargo, es posible que la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH) en Colombia tenga algunas reservas con respecto al derecho internacional humanitario si se deja en libertad a guerrilleros que hayan cometido crímenes de guerra.

La participación de la ONU podría ser importante, primero para superar el *impasse* político en Bogotá y luego para aportar experiencias comparativas de

⁷⁴ *El Tiempo*, 22 de enero de 2004, p.3.

⁷⁵ "Declaration of the European Union Commission and External Relations Commission", Bruselas, 26 de enero de 2004.

⁷⁶ *El Colombiano*, 29 de enero de 2004, p. 12A.

⁷⁷ Entrevista del ICG, Bogotá, 12 de febrero de 2004.

⁷⁸ Entrevista del ICG, Washington, febrero de 2004.

⁷⁹ *El Colombiano*, 29 de enero de 2004, p. 12A.

otros países en donde ha habido liberaciones "controladas" exitosas de antiguos guerrilleros. Así mismo, la ONU podría brindar asesoría útil sobre el monitoreo del acuerdo⁸⁰.

V. CONCLUSIÓN

Debido a las circunstancias políticas, es poco probable que se logre pronto un acuerdo para la liberación o el intercambio de rehenes por prisioneros. Como es apenas comprensible, el gobierno de Uribe ha rechazado la demanda de las FARC de una desmilitarización de los departamentos de Caquetá y Putumayo, así como la liberación "incondicional" de varios centenares de sus combatientes encarcelados a cambio de sólo 60 rehenes "militares y políticos". Una fórmula tal podría propiciar nuevos secuestros de las FARC y probablemente fomentaría una reacción adversa en las fuerzas armadas colombianas y las familias de los secuestrados "civiles".

Sin embargo, como el gobierno de Uribe tiene la obligación de ir más allá de las acciones de fuerza y las operaciones de rescate peligrosas para aliviar la suerte de las víctimas, debe tratar de manejar el asunto de forma tal que le reporte beneficios. Esto significa abordar un "intercambio humanitario" con visión estratégica y desarrollando una estrategia de negociación que comprometa a las FARC, primero en la liberación sucesiva y escalonada de rehenes a cambio de prisioneros y, luego, en la medida en que las condiciones lo permitan, en la terminación del secuestro y, por último, en negociaciones que pongan fin al conflicto.

El optar por este camino implicaría otorgarle a las FARC parte del estatus político de facto que tanto ansían. Sin embargo, le daría al gobierno de Uribe la posibilidad de tomar la iniciativa y fijar la agenda para la dimensión política de la lucha armada. Lo fortalecería tanto nacional como internacionalmente, y podría abrir una posibilidad real para la liberación de todas las víctimas de secuestro y, en un plazo mediano, para la terminación definitiva de la práctica del secuestro.

El gobierno debería confirmar a la Iglesia -dada su habilidad para entrar en contacto con las FARC- como facilitadora del intercambio humanitario, junto

con la ONU, que ya tiene el mandato de utilizar los buenos oficios del secretario general para ayudar a propiciar las negociaciones de paz. No es clara la voluntad de las FARC de ceder en algunas demandas, como tampoco es claro que el gobierno tenga la capacidad para encontrar un mecanismo que garantice que los prisioneros liberados no puedan reincorporarse a la lucha. Sin embargo, debe hacerse el esfuerzo, no sólo por razones humanitarias sino porque podría brindar la oportunidad de presionar para que se den pasos concretos tendientes a poner un fin negociado al conflicto, que es la única manera segura de solucionar la crisis humanitaria de Colombia.

Bogotá/Bruselas, 8 de marzo de 2004

⁸⁰ RCN, 3 de febrero de 2004.

APÉNDICE A MAPA DE COLOMBIA



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



International Crisis Group

International Headquarters

149 Avenue Louise, 1050 Brussels, Belgium · Tel: +32 2 502 90 38 · Fax: +32 2 502 50 38
E-mail: icgbrussels@crisisweb.org

New York Office

420 Lexington Avenue, Suite 2640, New York 10170 · Tel: +1 212 813 08 20 · Fax: +1 212 813 08 25
E-mail: icgny@crisisweb.org

Washington Office

1629 K Street, Suite 450, Washington DC 20006 · Tel: +1 202 785 1601 · Fax: +1 202 785 1630
E-mail: icg washington@crisisweb.org

London Office

Queen's Wharf, Queen Caroline Street, London W6 9RJ · Tel: +44(0)20 8600 2538 · Fax: +44(0)20 8600 2539
E-mail: icglondon@crisisweb.org

Moscow Office

Nizhnij Kislovskij Pereulok 3, apt. 46 - Moscow 125009 Russia · Tel/Fax: +7 095 290 42 56
E-mail: icgmoscow@crisisweb.org

All ICG reports are available on our website: www.crisisweb.org