

¿QUÉ UNE Y SEPARA A LA LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LOS DERECHOS HUMANOS?

LUIS FERNANDO MALDONADO*

Tres componentes concurren en busca de una respuesta al interrogante que guía este comentario. La *territorialidad* como una función que se cumple en un lugar específico de la configuración de los procesos sociales; la *governabilidad* como una acción de los gobernantes dirigida a buscar y posibilitar una meta; y el *ejercicio de los derechos humanos* como acción individual, colectiva, social, política y ética.

Este artículo, que es una exploración inicial, poco a poco se centrará en el tema, teniendo como caminos una reflexión sobre las responsabilidades de los alcaldes, el territorio en los derechos humanos, y los territorios en conflicto y la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

Governabilidad y territorialidad

Sin considerar el grado de profundidad y debate que se realizó en la Asamblea Constituyente sobre la configuración político-administrativa del país, el hecho llamativo es que para los municipios se consagró en el artículo 311 de la Constitución Política que:

Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

Con menos palabras, pero con el mismo sentido se puede afirmar que el municipio es responsable del desarrollo social de sus habitantes. El cumplimiento de tales compromisos se garantiza, en primer lugar, por la existencia de un concejo municipal, como órgano colectivo y representativo de los intereses de los habitantes y, en segundo lugar, por la existencia del alcalde como promotor del desarrollo, sin que por ello pierda responsabilidades políticas o policiales.

Esta forma de ordenamiento de la vida municipal, del desarrollo y de la vida política implica la articulación de muchos elementos que dan vigencia a una discusión sobre el desarrollo.

Lo social en el municipio

Según lo descrito en la Constitución, en el territorio identificado como municipio se debe vivir una te-

* Profesor de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia

territorialidad compleja, la que unida a la gobernabilidad y al ejercicio de los derechos ciudadanos arroja una forma compuesta de un conjunto de procesos, tales como: a) prestar los servicios públicos; b) construir obras; c) favorecer el progreso local; d) ordenar el territorio; e) promover la participación ciudadana; f) mejorar lo social y lo cultural; g) gobernar; h) fortalecer la iniciativa de los ciudadanos; i) garantizar los derechos.

Todos estos procesos configuran lo social en el municipio, es decir, la política social. Esa política es "relativa a la administración pública de la asistencia, es decir, al desarrollo y dirección de los servicios específicos del Estado y de las autoridades locales, en aspectos tales como salud, educación, trabajo, vivienda, asistencia y servicios sociales"¹, y fue definida por Marshall como "la política de los gobiernos encaminada a tener un impacto directo en el bienestar de los ciudadanos, a base de proporcionarles servicios e ingresos"². Así podemos determinar que política social y desarrollo municipal forman una abrazadera inseparable.

Pero esta conexión entre política social y desarrollo municipal tiene varias opciones de articulación, como se observará en el inicio de este artículo. De una parte, puede tener como factor de articulación una mirada simplemente territorial, en el sentido de que sobre las bases de recursos propios o adquiridos el gobernante define qué es lo posible en cuanto a política social y desarrollo municipal. De otra parte, la gobernabilidad es un factor que no sólo lleva al gobernante a identificar sus necesidades y recursos en el territorio, sino que lo conduce a ver el futuro en función de cómo lograr un mayor bienestar para sus habitantes.

1. Teresa Montagut. *Política social. Una introducción*, Barcelona, España, Ariel, Sociología, septiembre 2000, p. 20.

2. *Ibid.*

Finalmente, fortalecer el ejercicio de los derechos, que se ha visto como un asunto de orden o desorden público, aparece como un factor que no sólo requiere una profunda mirada sobre el territorio, sino que además se debe alimentar de una gobernabilidad con sentido de futuro y mejoramiento en la calidad de vida de la población, y resulta ser el factor que condiciona el sentido humanista de los gobernantes. Los dos primeros factores cuentan con amplios análisis y literatura; por consiguiente, este análisis se centrará en el tercero: el fortalecimiento del ejercicio de los derechos humanos de la ciudadanía como la acción articuladora entre política social y desarrollo municipal.

Derechos humanos y desarrollo

En el *Informe sobre Desarrollo Humano 2000*³, el PNUD, siguiendo las lecturas y formulaciones de Amartya Sen, se centra en el tema de los derechos humanos. En el capítulo 1, "Los derechos humanos y el desarrollo humano"⁴, se propone una "nueva dimensión" de ambos conceptos, "al combinarlos en una concepción más amplia". Para ello se centra en examinar tanto cada concepto, como "sus aspectos comunes y sus diferencias".

La conclusión general es que derechos humanos y desarrollo humano intervienen en la vida de las personas en la garantía de los derechos fundamentales, por lo que "la adopción de un criterio más integrado puede brindar mayores recompensas y facilitar en la práctica los esfuerzos comunes por promover la dig-

3. PNUD, *Informe sobre desarrollo humano 2000. Derechos humanos y desarrollo humano. Toda sociedad empeñada en mejorar la vida de su población debe también empeñarse en garantizar derechos plenos y en condiciones de igualdad*. PNUD, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 2000.

4. *Ibid.*, p. 19.

nidad, el bienestar y la libertad de los individuos en general"⁵. Este criterio cuenta con una ruta de argumentación que es viable y necesario presentar.

La idea de desarrollo humano se centra directamente en el progreso de la vida y el bienestar humanos. Como el bienestar incluye vivir con libertades sustanciales, el desarrollo humano también está vinculado integralmente al fortalecimiento de determinadas capacidades relacionadas con toda la gama de cosas que una persona puede ser y hacer en su vida. Ahora bien, las capacidades pueden variar en forma y contenido, aunque pueden estar estrechamente interrelacionadas. Las capacidades incluyen las libertades para atender a las necesidades corporales, las oportunidades habilitadoras y las libertades sociales. Así, el criterio de desarrollo humano "se refiere, en última instancia, a todas las capacidades que las personas tengan razones para valorar"⁶. Vale decir, el desarrollo humano es el desarrollo del yo, de la interacción comunicativa y de la vida social. Incluye por supuesto, el desarrollo económico, dado que es una muestra de la capacidad personal y colectiva.

La idea de los derechos humanos, basada en el derecho individual,

debe entrañar, directa o indirectamente, una reivindicación de una persona respecto de otros, ya sean individuos, grupos, sociedades o Estado. Los derechos pueden adoptar formas diversas (...). Algunos derechos toman la forma de inmunidad a la injerencia de otros (...). Otros se expresan en forma de reivindicación de la atención y la asistencia de otros para poder hacer ciertas cosas. (...) por diversos que sean, esos derechos comparten la característica de entra-

ñar determinada facultad de la persona a recibir ayuda de otros en defensa de sus libertades sustantivas. El derecho a recibir ayuda puede entrañar la reivindicación positiva de apoyo y facilitación, o puede adoptar solamente la forma negativa de garantías de que los demás no pondrán trabas. Todas esas reivindicaciones están destinadas a garantizar las libertades de las personas de que se trate para hacer o ser de una forma u otra. De ese modo, los derechos humanos también se fundamentan en última instancia en la importancia de las libertades para la vida humana⁷.

La compatibilidad entre desarrollo humano y derechos humanos se identifica en que mientras "el desarrollo humano se centra en el fortalecimiento de las capacidades y las libertades de los miembros de una comunidad, los derechos humanos representan las reivindicaciones que las personas tienen respecto de la conducta de agentes individuales o colectivos o de la estructura de mecanismos sociales para facilitar o garantizar esas capacidades o libertades"⁸. Esto no significa que la compatibilidad entre uno y otro concepto se base en el concepto de los derechos económicos, sociales y culturales, que han sido incorporados a las mediciones, en el índice del desarrollo humano (IDH); "los derechos civiles y políticos y las libertades democráticas también ocupan un lugar en la perspectiva del desarrollo humano, aunque resulta más difícil cuantificarlos"⁹.

Como lo consagraron en el Informe:

De hecho la libertad democrática y los derechos civiles pueden ser sumamente importantes para

5. *Ibid.*

6. *Ibid.*, p. 20

7. *Ibid.*

8. *Ibid.*

9. *Ibid.*

el fortalecimiento de la capacidad de los pobres. Lo pueden hacer de manera directa, ya que los pobres tienen poderosas razones para negarse a ser maltratados y explotados por sus empleadores y dirigentes políticos. Pero también lo pueden hacer de manera indirecta, ya que los que detentan el poder tienen incentivos políticos para responder a privaciones agudas cuando los que sufren las privaciones pueden usar su libertad política para protestar, criticar y manifestar oposición¹⁰.

La compatibilidad se arraiga profundamente al considerarse que "tener un derecho concreto es tener una reivindicación contra otras personas o instituciones para que ayuden o colaboren a garantizar el acceso a alguna libertad"¹¹. Así, este fundamento de los derechos, extensivo a los derechos humanos, permite aportar al criterio de desarrollo humano, desde el punto de vista de que los progresos sociales por sí mismos no generan "el deber concreto de otras personas, colectividades o instituciones sociales para propiciar el desarrollo humano o garantizar el logro de un nivel específico de desarrollo humano o de sus componentes"¹². Ese deber sólo surge cuando se examina que el deber de los otros es el de facilitar y fortalecer el desarrollo humano. En la idea de este escrito, son las autoridades municipales quienes tienen el mayor de-

Son las autoridades municipales quienes tienen el mayor deber de propiciar el desarrollo humano, en esta perspectiva de derechos humanos, lo cual no exime de responsabilidad a los dirigentes políticos regionales o nacionales cuando de sus actuaciones se derivan acciones más positivas que negativas para propiciar el desarrollo humano

ber de propiciar el desarrollo humano, en esta perspectiva de derechos humanos, lo cual no exime de responsabilidad a los dirigentes políticos regionales o nacionales o a las autoridades nacionales cuando de sus actuaciones se derivan acciones más positivas que negativas para propiciar el desarrollo humano.

Esta forma de argumentación no encaja en la forma tradicional de quienes bajo la premisa jurídica leen los derechos y los deberes. Éstos centran su criterio en que a cada derecho responde un deber de otra persona u otro agente, fundamento que se hizo aplicable en el derecho administrativo y por tanto se derivó inevitablemente al sentido de que el deber del Estado res-

ponde a cada derecho de la persona. En esta comprensión se basa aquella idea tradicional de que el único responsable de la violación de los derechos humanos es el Estado. No es otra cosa que el fundamento iusnaturalista de que a cada derecho se corresponde un deber correlativo.

Una comprensión diferente, propuesta por el Informe de Desarrollo Humano, tomada de la Declaración Universal de Derechos Humanos, se basa en que "las personas tienen el tanto del deber de abstenerse de ocasionar daños a otros como el de prestarles ayuda"¹³.

10. *Ibid.*, pp. 20 y 21.

11. *Ibid.*, p. 21.

12. *Ibid.*

13. *Ibid.*, p. 25.

En la Declaración Universal se exige garantizar la protección contra las leyes y prácticas injustas sobre la base del criterio de que, cualquiera que sea la ley, los individuos tienen determinados derechos en virtud de su humanidad y no por su condición de ciudadanos o por razones contingentes relacionadas con la realidad jurídica del país del que son ciudadanos. Los derechos humanos son reivindicaciones morales respecto del comportamiento de agentes individuales o colectivos y respecto de la estructura de mecanismos sociales. Los derechos humanos se realizan cuando las personas de que se trata tienen acceso seguro a la libertad o el recurso (protección adecuada de la salud, libertad de expresión) a que se refiere el derecho. En muchos contextos es posible que la mejor manera de fomentar la realización de los derechos humanos sea estableciendo derechos en el plano jurídico. No obstante, no deben confundirse los derechos jurídicos con los derechos humanos, ni se debe suponer que basta con los derechos jurídicos para que se realicen los derechos humanos¹⁴.

Esta cita en extenso —que comparto— la suscribiría plenamente si se complementara con la apreciación de que los derechos humanos, así sean reconocidos como reivindicaciones morales, se construyen en la interacción de la vida cotidiana, como lo manifesté en mi escrito *Los derechos humanos como política pública*. Independientemente de mi apreciación, el criterio del Informe me permite poner sobre el tapete dos fundamentos centrales para los elementos que siguen: a) existe una corresponsabilidad en la garantía de los derechos humanos, entre el Estado y las personas, es decir, la sociedad; y, b) las normas jurídicas son valiosas si consagran derechos, facilitan el ejercicio y com-

prometen la garantía de los derechos humanos, incluso, creo que su validez depende de ello¹⁵.

El territorio y los derechos humanos

Sólo en un territorio concreto y bajo una territorialidad específica, es posible vincular derechos humanos y desarrollo humano.

Con el reconocimiento de la capacidad destructiva de la humanidad surgió la necesidad de estudiar las relaciones de la persona con su entorno, paisaje, medio natural y territorio. En ocasiones estos estudios dieron paso a nuevas formulaciones de disciplinas explicativas y fortalecieron disciplinas existentes. Incluso como factores centrados en la pérdida del ser humano en determinadas circunstancias, se han vinculado a teorías en las que se han acuñado conceptos como crisis humanitaria.

Una articulación propositiva se expresa en la concepción del desarrollo humano y los derechos humanos, como se han visto aquí, vinculando las capacidades y las libertades de las personas en un territorio y con una gobernabilidad específica. Una articulación negativa se expresa en los análisis territoriales y las gobernabilidades propias del derecho internacional humanitario, es decir en el momento de las confrontaciones armadas alrededor del territorio y la gobernabilidad.

15 Este criterio es de suma importancia, ya que la validez de la norma no está dada por el proceso jurídico en su formulación o por la interpretación constitucional o legal que de ella se haya hecho. Todos estos factores, si no responden a la garantía de los derechos humanos, abren el canal creativo de la desobediencia civil.

14 *Ibid.*

Por ahora se examinará la articulación propositiva. Los estudios de la espacialidad o de la geografía contemporánea, independientemente de como se aborde dicho estudio, arrojan la existencia de una multiplicidad de territorios, bien porque los elementos cuantitativos de las características territoriales han incidido y expresan una dicente manifestación sociohistórica, bien porque los factores humanistas han hecho del territorio un lugar socio político. El territorio que antes era visto como una variable geográfica dicotómica, geografía física o geografía humana (poblacional), ahora conjuga una relación dialéctica entre una función, una estructura y una voluntad humanas.

Esa conjugación es la que diferencia hoy la existencia de múltiples espacios en los que se viven los actos humanos. La acción humana se considera como expresión de un número reducido de actos humanos: crear, organizar, reproducir, intercambiar, habitar, amar, gestionar, negociar, los cuales sintetizan las esferas en las cuales se ejercen los derechos humanos, se vivencian los mejoramientos de la calidad de vida, se concreta el desarrollo humano, se reconoce a los gobernantes, se manifiesta el sentido de pertenencia.

Esta consideración lleva a la existencia de múltiples territorios, como lo muestra en nuestro medio Edgar Novoa:

La superficie terrestre como soporte está sujeta a un proceso permanente de organización diferenciación, proceso central para la reproducción sistémica. De esta manera se producen lugares, habitados o no, materializados o no,

• Aunque existan criterios generales, es la conjugación específica en cada territorio y con cada mundo social y humano como se pueden identificar las necesidades del desarrollo humano y el ejercicio de los derechos •

relaciones entre ellos, conjuntos de lugares o espacios que pertenecen a una misma estructura, productos del azar o en algunos casos como un proyecto conjunto, un plan de organización espacial¹⁶

En un momento determinado puede suceder que un cierto tipo de lugares, caminos y espacios conformen un conjunto dotado de una cierta coherencia, cuya variación interna es inferior a la variación externa, de tal manera que dicho conjunto pueda ser reconocido como una estructura (re-

gión) en la cual se despliega un sistema particular que amerita ser estudiado aparte. (...) Existen otro tipo de espacios cuya definición es completamente diferente basado en principios clave como: finalidad (concebidos y delimitados para fines precisos); la completud (cubren la totalidad de la extensión, sin sombra, vacío o indecisión); la centralidad (disponen de un lugar central respecto del sistema englobante); la jerarquía (son organizados de acuerdo con una jerarquía de niveles inferiores y superiores); la equivalencia (todas las mallas se encuentran en un mismo nivel). No solamente se puede observar que dichos espacios dicen referencia a las divisiones político-administrativas, también se refieren a las mallas creadas por las fuerzas del mercado en un momento determinado¹⁷.

El espacio mundial está recorrido por una multiplicidad de campos, conjuntos de espacios y lu-

16. Edgar Novoa, Borrador de tesis de grado para optar al título de Doctor.

17. *Ibid.*

gares signados por unas mismas características o estructuras, por unas mismas fuerzas, unos datos, otros contruidos socialmente. La mayor parte de ellos poseen un núcleo y ejes, arterias y nervios, centros y periferias. En este sentido, el análisis sistémico espacial es una herramienta metodológica versátil, se puede aplicar a cualquier objeto geográfico, forma u organización espacial de importancia desde el sistema mundo hasta el análisis de la vida cotidiana de las personas individualmente consideradas, pasando por las demás escalas geográficas de importancia (la nacional, la regional, la localidad). La escala representa un elemento determinante para la comprensión y análisis geográfico sistémico. Cada escala exige una aproximación metodológica diferente; lo importante es encontrar las herramientas más adecuadas para establecer lo esencial de la organización espacial en el nivel o escala que se esté considerando.

Esta pluralidad de territorios, que implica identificar a la persona como producto y productor de su mundo, coloca en un primer plano la intención humana, los valores, el sentido, la conciencia humana, la experiencia humana cotidiana, la integralidad de las acciones humanas y la intersubjetividad. Éste es el valor propio de integrar el desarrollo humano y los derechos humanos a la territorialidad. Aunque existan criterios generales, es la conjugación específica en cada territorio y con cada mundo social y humano como se pueden identificar las necesidades del desarrollo humano y el ejercicio de los derechos. Es donde y como se identifica el rol del gobernante, en el caso del municipio del alcalde, como promotor del desarrollo. Es donde se hace realidad el criterio constitucional antes mencionado.

Entendido que todo espacio es intencional, integral, el reto de la Ley Orgánica de Ordenamiento Te-

ritorial es lograr una reglamentación en la que territorio, territorialidad y espacialidad desempeñen un papel de guía a los gobernantes para cumplir con las necesidades del desarrollo humano y satisfagan el ejercicio de los derechos humanos, sin renunciar a las condiciones propias de la naturaleza.

Territorialidad, gobernabilidad y Ley Orgánica

En las confrontaciones armadas, como sucede en Colombia, la territorialidad y la gobernabilidad se encuentran en una conjugación de variables en las cuales la fuerza, determinada por un arma, condicionan, dominan o acallan los procesos de desarrollo humano y el ejercicio de los derechos humanos; en forma más evidente en los territorios donde se vive en forma directa la confrontación, en forma más difusa en los lugares donde dicha confrontación es más lejana. Así la gama de territorios existentes en los procesos de no confrontación armada se hace más compleja al examinar los diferentes territorios que se configuran con la existencia de la confrontación.

Este proceso que podría haber sido estudiado sin presiones gubernamentales, hoy tiene un factor determinante, dado que el Gobierno Nacional decidió superar las normas del derecho internacional humanitario, y clasificar un territorio como de "distensión", para una finalidad diferente de las determinadas por dicha normatividad, abriendo un camino favorable a nuevas identificaciones de comportamientos y conductas en medio de la confrontación.

Es reiterativo decir que el derecho internacional humanitario, (DIH) como todo derecho, surge después de los hechos. Así los hechos generadores de confrontaciones armadas en la mitad y antes de la mitad del siglo XX deben ser releídos en el marco de los hechos actuales, con el fin de hacer del derecho internacional

humanitario una normatividad vigente, válida y con la complejidad que requiere en estos tiempos.

También es reiterativo decir que la normatividad del derecho internacional humanitario tradicional se consolidó en los convenios de Ginebra, de 1949, y en los protocolos adicionales de 1977. Como una rama del derecho internacional público, el DIH, acudiendo al derecho de gentes, comprometió a los estados en la protección de la población civil, en una situación de conflicto armado internacional o interno, en cada país.

La diferencia entre las confrontaciones armadas internacionales y las no internacionales, está definida como un asunto de fronteras, pero como la protección humanitaria de la población civil no tiene fronteras, la interpretación de las normas de cada convenio o de cada protocolo, debe realizarse acudiendo a las normas de los otros convenios y protocolos, y, finalmente, a las disposiciones del derecho consuetudinario.

Esta interpretación unitaria e integral, cada día más generalizada entre los analistas y especialistas internacionales, tiene muchas consecuencias altamente conflictivas que afectan de manera directa la confrontación armada interna que se vive en Colombia; entre ellas, se tratará a continuación el problema del territorio, la territorialidad y la gobernabilidad.

Entendido que todo espacio es intencional, integral, el reto de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial es lograr una reglamentación en la que territorio, territorialidad y espacialidad desempeñen un papel de guía a los gobernantes para cumplir con las necesidades del desarrollo humano y satisfagan el ejercicio de los derechos humanos, sin renunciar a las condiciones propias de la naturaleza

El territorio en el Protocolo II¹⁸

El Protocolo II, adicional a los convenios de Ginebra, tiene un reconocimiento del territorio bastante específico. En el Preámbulo, aparte primero, se menciona el respeto a la persona humana en caso de confrontación armada sin carácter internacional. Se desprende que la ausencia de carácter internacional del conflicto hace referencia al territorio de un Estado.

En el Título I, referido al ámbito de aplicación del Protocolo II, se definen tres ámbitos: el de aplicación material, el de aplicación personal y el de no intervención. En el ámbito de la aplicación material y en el de la no intervención existen sendas referencias al territorio. En el primero, se define que el Protocolo

II "se aplicará a todos los conflictos armados que no estén cubiertos por el artículo 1 del Protocolo I", y que se desarrollen en el territorio de una alta parte contratante", es decir, en el territorio del Estado donde se define que existe un conflicto armado interno.

Inmediatamente, el artículo 1 del Protocolo II define quiénes son los que desarrollan el conflicto armado interno: "Sus fuerzas armadas (las del Estado par-

18. En este aparte se toma como referente el escrito de mi autora: *Derecho y conflicto en Colombia: el caso del derecho internacional humanitario*, Bogotá, Vivamos humanos, Bogotá, febrero de 2001.

te), y fuerzas disidentes o grupos 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". Es decir, que no existe control total del territorio por parte de las fuerzas armadas del Estado, como tampoco por parte de quienes desatan el conflicto armado interno. Estos son reconocidos siempre que tengan algún tipo de dominación territorial posible para desarrollar la guerra. El profesor Pictet considera que el Protocolo II "sólo se aplicará a estados generalizados de conflicto", criterio con el que coincide plenamente Rafael Nieto, al decir que la beligerancia sólo se podría reconocer en situación de "guerra civil".

En el artículo 3 del Protocolo II, referido a la no intervención, el territorio es identificado con el espacio en el que se ejerce la soberanía, en el que el Estado parte debe mantener o restablecer la ley y el orden, defender la unidad nacional y la integridad territorial. En otras palabras, que el territorio es el espacio físico, bajo la modalidad democrático liberal, en el cual el Estado es el responsable de la existencia de todo lo que sobre él se organiza, por lo que le es legítimo desarrollar la guerra contra quien, por la vía de las armas, intente todo lo contrario: desmembrar la soberanía, desacatar y destruir la ley y el orden, descomponer la unidad nacional o fragmentar la unidad del territorio.

Ese sentido de soberanía se ratifica en el numeral 2 del mismo artículo, al señalarse, explícitamente, que la comunidad internacional no

podrá alegar la existencia del conflicto armado interno para intervenir, directa o indirectamente, en el conflicto, en los asuntos internos o externos del Estado.

El territorio es visto en el conflicto armado interno como esa unidad e integridad sobre la que se asentaron y construyeron los Estados-nación. Ese espacio en el que se expresa la validez de un orden jurídico, de la "validez", no de la eficacia del orden estatal. El territorio es el espacio donde deben realizarse ciertos hechos, especialmente los coactivos regulados por el orden jurídico (Kelsen), constituido por superficies, profundidades, alturas, fronteras, mar litoral y alta mar, en el cual se realizan actos de soberanía, aunque ellos se ejerzan fuera de las fronteras, puesto que en materia internacional los estados se penetran mutuamente.

El territorio, así visto, no admite la existencia de la guerra. Menos que para desarrollarla, se requiere control territorial por parte de los actores de la guerra. Luego, el Protocolo II, hasta el momento no permite entender por qué y cómo puede haber una guerra interna en un Estado, en la que el territorio no se vea fragmentado, sus fronteras abiertamente cuestionadas y la soberanía (incluidas la validez y la eficacia de los actos estatales) puesta en cuestión.

Los territorios en el Protocolo I

En forma menos radical, el Protocolo I, que rige para conflictos armados internacionales, reconoce varias formas de existencia del territorio. El que el Protocolo I sea más preciso sobre el tema al tratar la guerra en-

• El Protocolo II, hasta el momento no permite entender por qué y cómo puede haber una guerra interna en un Estado, en la que el territorio no se vea fragmentado, sus fronteras abiertamente cuestionadas y la soberanía (incluidas la validez y la eficacia de los actos estatales) puesta en cuestión •

tre estados, le permite reconocer dos grandes identificaciones territoriales: el territorio propio de la formación de los estados-nación y el territorio de la guerra.

En el Preámbulo, se establece: "Recordando que, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, todo Estado tiene el deber de abstenerse en sus relaciones internacionales de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas", que valga repetir, es la paz entre los pueblos.

La anterior consideración lleva a la protección del Estado, por lo que reconoce la existencia de estados en guerra, estados neutrales y otros estados que no participan del conflicto. Los estados en guerra tienen territorios propios de la guerra, territorios neutrales, territorios no defendidos, territorios desmilitarizados, territorios en distensión y otros territorios que no forman parte del conflicto.

¿Cómo entender el territorio en el conflicto armado interno?

De las referencias anteriores a los Protocolos I y II podemos decir que en un conflicto armado interno existen los actores que defienden el Estado y su soberanía y actores armados que ponen en cuestión el uno y la otra. En especial, los actores que enfrentan al Estado buscan desmembrar la soberanía, desacatar y destruir

• Mi propuesta es asumir que en un conflicto armado interno existe el territorio de combate que hipotéticamente es todo el territorio nacional, en el que existen varios territorios: el territorio no defendido, el territorio desmilitarizado y el territorio de distensión •

la ley y el orden, descomponer la unidad nacional o fragmentar la unidad del territorio.

Desde la política del gobierno, mantener la soberanía significa que el sistema de toma de decisiones logra cobijar toda la nación, porque logra llegar a todo el territorio. Es un hecho inevitable que los gobiernos nacionales de los últimos tiempos no logran un control completo de la soberanía en toda la extensión territorial, tanto por su crisis interna, como por la existencia del conflicto armado interno. Los actores de la guerra interna debilitan la soberanía, en tanto la te-

nencia de las armas pone en cuestión el monopolio de las armas en el Estado, las decisiones políticas no llegan a la aplicación en todo el territorio y grupos específicos de personas no acatan las políticas gubernamentales. Fenómeno interno que no afecta la soberanía ante terceros estados, aunque no descarta que en cualquier momento alguno de ellos decida declararse neutral al conflicto interno en Colombia y otorgue estatus de beligerancia a los opositores armados.

No es extraño afirmar que los actores del conflicto armado interno desacatan la ley. Los insurgentes, porque se proponen la construcción de otra legalidad y de otro orden social y político, por lo que la influencia en el territorio es una muestra de poder en la confrontación; y los actores no insurgentes, porque cuando en busca del mantenimiento de la ley existente deciden actuar en un territorio sin control a las formas de combate: bombardeos indiscriminados, arrasa-

miento de terrenos para mostrar a la población la existencia de la ley y el orden.

Pero donde el problema se hace más evidente es en la confrontación a la unidad territorial. Solamente si no existiera el conflicto armado interno, si no hubiera la guerra, es posible pensar en la unidad territorial. El conflicto armado interno actúa, sin distinción de alguno de los actores en la fragmentación del territorio. Es más, el derecho internacional humanitario lleva a que el reconocimiento de dicha situación de guerra se produzca si los actores tienen dominación territorial. Mientras las fuerzas armadas institucionales buscan la recuperación de todo el territorio para el restablecimiento del orden institucional, lo que les exige mantener el control territorial, para las fuerzas insurgentes la dominación territorial es una de las muestras de cómo se avanza en la guerra. Los actores conformados por grupos organizados, como los paramilitares, que no se proponen segmentar el territorio nacional, siempre, en desarrollo de la guerra, terminan ejerciendo dominación en parte del territorio nacional, donde la aplicación del orden establecido se ve entorpecido por el ejercicio de la guerra misma.

Tal problemática ésta se profundiza cuando se examinan los enfrentamientos. La influencia territorial de la guerrilla se convierte en una territorialidad móvil, como lo identifica su forma de hacer la guerra, basada en la sorpresa y la movilidad. Sólo que en algunas zonas del país la guerrilla construye presencia de más largo aliento, y por ello su territorialidad se asienta y se hace a la vez difusa, en la medida en que cuenta

con centros específicos de poder territorial y en tanto sus posibilidades de actuar no se localizan sino se mantienen difusas en todo el territorio nacional. La influencia territorial de los paramilitares aparece como un territorio claramente delimitado, desde el cual se va extendiendo la influencia a otras zonas del país, con la característica de que para penetrar zonas de influencia de la guerrilla debe asumir que todo el país es el territorio de la guerra.

Así, se puede decir que el territorio estatal, en el conflicto armado interno, coincide con el territorio de la guerra, como en las guerras internacionales, situación respecto de la cual el Protocolo I nos da una pauta para reconocer la existencia de diferentes territorios: el de la guerra propiamente dicha, y se trata, entonces, de examinar si las otras formas de territorio se pueden llevar al conflicto armado interno; es decir, si el Protocolo II resiste la incorporación de figuras territoriales del Protocolo I o si es necesario construir una nueva nominación territorial.

Si no se asumen las figuras del Protocolo I, no se tiene la posibilidad de mantener y desarrollar el derecho internacional humanitario como un sistema donde se vinculan entidades, instituciones, acciones, procedimientos que se acoplan mutuamente. En ese orden de ideas, mi propuesta es asumir que en un conflicto armado interno existe el territorio de combate que hipotéticamente es todo el territorio nacional, en el que existen varios territorios: el territorio no defendido, el territorio desmilitarizado y el territorio de distensión.