

Colombia: perspectivas en derechos humanos y derecho humanitario

2010-2014

Marzo de 2011

Colombia: perspectivas en derechos humanos y derecho humanitario 2010-2014

| Introduc | ción | 3 |
|----------|---|----|
| C 4 1 | | |
| | I. Sobre la situación general de violaciones a los derechos humanos e | _ |
| imraccio | nes al derecho humanitario | 3 |
| 1. | Ejecuciones extrajudiciales | 5 |
| 2. | | |
| 3. | Secuestro | 11 |
| 4. | | 10 |
| ~ | armado interno | |
| 5. | - · · r · · · · · · · · · · · · · · · · | |
| 6. | Derecho a la tierra | 23 |
| Capítulo | II. Sobre las medidas para la superación del conflicto armado interno | 26 |
| 1. | Frente a los grupos paramilitares | 26 |
| 2. | Frente al derecho humanitario y la búsqueda de la seguridad y la paz | 31 |
| Capítulo | III. Derechos de las víctimas y fortalecimiento del Estado de derecho | 35 |
| 1. | Situación de defensoras y defensores de derechos humanos | 35 |
| 2. | | |
| 3. | | |
| 4. | | |
| 5. | | |
| | 1 | |
| Capítulo | IV. Conclusiones y recomendaciones | 45 |

Introducción

Desde hace muchos años, la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ) ha recomendado al Estado colombiano diseñar y aplicar una política integral de derechos humanos a favor de todos los sectores de la población, que atienda específicamente los derechos de las mujeres, y que tenga especialmente en cuenta a la población desplazada y a los grupos en condiciones de vulnerabilidad, como los pueblos indígenas y la población afrocolombiana y campesina. Dicha política debe buscar, tal y como lo ha establecido el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, eliminar la "extrema inequidad e injusticia social prevaleciente en Colombia".

El objetivo de este documento es establecer si el plan de gobierno del presidente Juan Manuel Santos y, en particular, el Plan Nacional de Desarrollo (2010- 2014) "*Prosperidad para todos*", (o PND), cumple con los citados propósitos y si, para ello, ha tomado como punto de partida las recomendaciones internacionales en materia de protección de los derechos humanos. Para el análisis se tomarán en cuenta especialmente las siguientes recomendaciones de la ONU: las del Comité de Derechos Humanos, emitidas el 4 de agosto de 2010² y las del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, emitidas el 7 de junio de 2010³.

En su primer capítulo, este documento revisa las propuestas contenidas en el PND en relación con algunas de las más graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho humanitario: las ejecuciones extrajudiciales, la violencia sexual, el secuestro, el reclutamiento y utilización de niñas, niños y adolescentes en el conflicto armado interno y el desplazamiento forzado. De las posibilidades que tengan millones de personas campesinas, afrocolombianas e indígenas de disfrutar del derecho a la tierra, depende el acceso a otros derechos económicos, sociales y culturales. Por esta razón, el acápite cuatro de este capítulo se dedica a evaluar si la política está diseñada para superar el elevado nivel de concentración de la tierra que existe en Colombia y para colmar las aspiraciones de la población rural y sus planes de vida.

Las medidas para la superación del conflicto armado interno son abordadas en el capítulo segundo. En particular se revisa si el PND contiene disposiciones que busquen desmantelar los grupos paramilitares y si se propone una salida política al conflicto armado interno, apelando a las normas del derecho humanitario y de los derechos humanos para la consecución de la paz.

En el tercer capítulo se examinan los planteamientos del PND en relación con el fortalecimiento del Estado de derecho. Los dos primeros acápites pretenden esclarecer si

3

¹ Naciones Unidas, Examen de los informes entregados por los Estados partes, Conclusiones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Colombia, doc. E/C.12/1/Add.74, párrafos 8 y 29.

² Documento: CCPR/C/COL/CO/6.

³ Documento: E/C.12/COL/CO/5.

habrá un ambiente propicio para la defensa de los derechos humanos en el país y si será respetada la actividad de defensoras y defensores de derechos humanos y la de las trabajadoras y trabajadores sindicalizados. Teniendo en cuenta que, durante los ocho años del Gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez, se utilizó la agencia de inteligencia de la Presidencia de la República (el Departamento Administrativo de Seguridad) para desarrollar un plan ofensivo de persecución contra miembros de la Corte Suprema de Justicia, organizaciones no gubernamentales, periodistas, sindicalistas, miembros de la oposición política y delegados de organismos internacionales, el acápite número cinco se dedica a revisar cuáles son las propuestas del presidente Juan Manuel Santos para ponerles fin a estos abusos. Las medidas relacionadas con los derechos de las víctimas y la sociedad a la verdad, la justicia y la reparación se estudian en el acápite cinco; y en el seis, las iniciativas legislativas que se relacionan con la separación de poderes.

Este es un documento inicial de exploración de las perspectivas en materia de derechos humanos y derecho humanitario para los próximos años. Muchos temas importantes no han sido analizados en este texto y los que se están abordando requerirán ser desarrollados con mayor profundidad en posteriores informes. Bajo ese entendido, la CCJ aporta en el capítulo IV unas conclusiones y recomendaciones que espera sean tenidas en cuenta por el Gobierno y por el Congreso de la República en los debates de la ley del PND. En el mismo sentido, la CCJ pretende que este texto contribuya a la actividad de observación que realizan las entidades nacionales e internacionales de protección a los derechos humanos.

Capítulo I. Sobre la situación general de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho humanitario

En este capítulo se aporta una valoración del PND en relación con algunas de las más graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho humanitario, que se han venido cometiendo en el país de manera sistemática y generalizada: ejecuciones extrajudiciales, violencia sexual, secuestro, reclutamiento y utilización de niñas, niños y adolescentes en el conflicto armado interno y desplazamiento forzado. Además, se analizan las propuestas del Gobierno, en relación con el derecho a la tierra.

1. Ejecuciones extrajudiciales

El Comité de Derechos Humanos recomendó en 2010 al Estado colombiano

"tomar medidas eficaces para descontinuar cualquiera Directiva del Ministerio de Defensa que puede conducir a graves violaciones de derechos humanos como ejecuciones extrajudiciales y cumplir plenamente con su obligación de asegurar que las violaciones graves de derechos humanos sean investigadas de manera imparcial por la justicia ordinaria y que se sancione a los responsables".

Las directivas a las que se refiere el Comité de Derechos Humanos son aquellas que otorgan incentivos y recompensas a los militares que reporten muertes en combate y que han propiciado la comisión de ejecuciones extrajudiciales. Entre ellas, se destaca la directiva secreta n.º 29, de noviembre de 2005, expedida por el Ministerio de Defensa, y a través de la cual se creó una política ministerial "para el pago de recompensas por la captura o abatimiento en combate de cabecillas de las organizaciones armadas al margen de la ley"⁵. Esta directiva alentó la comisión de ejecuciones extrajudiciales de civiles que son presentados falsamente como "muertos en combate"⁶.

Luego de iniciado el gobierno del presidente Juan Manuel Santos no se tiene noticia sobre la adopción de medidas eficaces frente a la comisión de estos delitos, ni de que se hayan derogado las directivas mencionadas. Al respecto, el Plan Nacional de Desarrollo propuesto no asume el tema como prioritario y estructural en materia de garantía de los derechos

⁴ Comité de Derechos Humanos, Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos, Colombia, Comité de Derechos Humanos, 99° período de sesiones, doc. CCPR/C/COL/CO/6, 4 de agosto de 2010.

⁵ Ministerio de Defensa Nacional, *Directiva Ministerial Permanente n.* ° 29, 17 de noviembre de 2005.

⁶ "Muchos expertos e interlocutores con experiencia —incluidos los de las fuerzas militares— me confirmaron que en las unidades militares se ejercía cierta presión para "mostrar resultados" y demostrar que el ejército seguía ganando terreno a la guerrilla y a los delincuentes. Si bien algunos altos funcionarios del Gobierno refutaron esta idea y recalcaron que el homicidio de civiles no aumentaba la seguridad, es evidente que entre los militares el resultado satisfactorio solía medirse en términos del "número de bajas" del enemigo, es decir, de miembros de las FARC y de otros grupos muertos en combate". Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Sr. Philip Alston, Misión a Colombia*, 14° período de sesiones, A/HRC/14/24/Add.2, 31 de marzo de 2010.

humanos, justicia y lucha contra la impunidad, sino que lo menciona de manera general cuando afirma:

"El Gobierno Nacional a través de Ministerio de Defensa Nacional continuará implementando medidas de prevención al interior de la Fuerza Pública y fortaleciendo la cooperación con las autoridades judiciales en apoyo a las investigaciones que se adelantan por presuntos casos de homicidio en persona protegida u homicidio agravado atribuibles a miembros de la Fuerza Pública".

Correspondería, en el marco de una política de respeto a los derechos humanos, que las metas del Gobierno en la materia se estructuraran alrededor de una política de tolerancia cero frente a estas conductas que a mediano plazo se traduzca en el respeto de los derechos a la vida, libertad e integridad por parte de la Fuerza Pública y a una ruptura con las directivas que han permitido y facilitado la comisión de estos delitos, que se continúan presentando.

Entre julio de 2008 y junio de 2009, se registraron por lo menos 121 ejecuciones extrajudiciales atribuibles directamente a la Fuerza Pública. La CCJ no puede aportar todavía datos cuantitativos sobre este crimen para 2010. No obstante, casos como el que se describe a continuación ponen en evidencia, que se continuaron cometiendo ejecuciones extrajudiciales, después de junio de 2009.

Ejecución extrajudicial de una persona en Barbacoas (Nariño)

El 12 de septiembre de 2010, en Barbacoas (Nariño), agentes de la Policía Nacional ejecutaron extrajudicialmente a una persona e hirieron a otras siete al disparar después de que estas no acataran o no escucharan la orden de detenerse. Los agentes indicaron haber confundido a las víctimas con un grupo de delincuentes⁸.

El inspector de policía de Junín aseguró a los medios de comunicación que los civiles en ningún momento dispararon "y que fueron los uniformados al mando del sargento Bastidas los que abrieron fuego a pesar del clamor de los pasajeros de la camioneta de que no dispararan".

⁷ Departamento Nacional de Planeación, *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010 -2014: Prosperidad para Todos*. Disponible en web http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/PND/PND20102014.aspx, págs. 426 y 427.

⁸ Al respecto ver: Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, Doc. A/HRC/16/22, 3 de febrero de 2011, pág. 24 (caso 4.d). Ver también: "Policía disparó a civiles, ¿confusión?", 13 de septiembre de 2010, www.diariodelsur.com.co; "Sin esclarecer muerte de civil a manos de policías", 17 de septiembre de 2010, www.diariodelsur.com.co

⁹ "Sin esclarecer muerte de civil a manos de policías", 17 de septiembre de 2010, <u>www.diariodelsur.com.co</u>

En este sentido, una política de respeto de los derechos humanos también debería ocuparse del fortalecimiento de la justicia ordinaria, en casos de investigaciones sobre ejecuciones extrajudiciales cometidas por miembros de la Fuerza Pública, como recomienda el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, a fin de lograr que se asuman estas investigaciones de manera imparcial y orientadas a sancionar a los responsables.

Sobre lo anterior, es importante tener en cuenta que la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en su informe sobre la situación en Colombia en 2010 verificó que existió un "retroceso significativo" en materia de colaboración de la Justicia Penal Militar con la justicia ordinaria para el traslado de casos de personas presentadas como "muertas en combate" que pudiesen ser en realidad homicidios en personas protegidas. También advirtió que hubo "destituciones y traslados de algunos jueces penales militares [que] podrían estar motivados por su colaboración con la justicia ordinaria"¹⁰.

Frente a esta situación el Gobierno está en mora de derogar las directivas que propician la comisión de ejecuciones extrajudiciales. En el mismo sentido, debe mostrar su compromiso con la vigencia de los derechos humanos, estableciendo en el documento que contiene las bases de las políticas de Gobierno lineamientos claros que rechacen la comisión de estos delitos y de los beneficios que motivaron su comisión y que fortalezcan el papel de la justicia ordinaria en materia de investigación y sanción de los miembros de la Fuerza Pública.

2. Violencia sexual

El Comité de Derechos Humanos de la ONU expresó su preocupación con respecto a:

"(...) información que indica cifras alarmantes de violencia sexual contra mujeres y niñas. Al Comité le preocupa la cantidad de estas violaciones cuya responsabilidad es atribuida a miembros de las FARC-EP y de los grupos armados ilegales surgidos del proceso de desmovilización de organizaciones paramilitares. Además, el Comité expresa su grave preocupación acerca de casos en los cuales los presuntos responsables son miembros de la fuerza pública y que en la mayoría de estos casos las víctimas han sido niñas"¹¹.

Frente a dicha situación formuló, entre otras, la siguiente recomendación:

¹⁰ Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, Doc. A/HRC/16/22, 3 de febrero de 2011, pág. 7 (párr. 28).

¹¹ ONU, Comité de Derechos Humanos, *Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos. Colombia*. 4 de agosto de 2010. Doc. CCPR/C/COL/CO/6, párr. 18.

"La violencia sexual atribuida a la fuerza pública debe ser investigada, enjuiciada y firmemente sancionada, y el Ministerio de Defensa debe implementar una política de tolerancia cero ante estas violaciones, incluyendo la separación del servicio de los responsables" ¹².

Por su parte, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales había manifestado también preocupación por la persistencia de numerosos casos de violencia sexual contra las mujeres en Colombia, "cometidos por las fuerzas armadas y los grupos armados ilegales" El Comité emitió recomendaciones para cambiar esta situación, algunas de ellas orientadas a superar "la impunidad de que siguen gozando los autores de esos actos" 14.

Algunos elementos del diagnóstico contenido en el PND revelan serios problemas de discriminación y violencia contra las mujeres, que ameritan que el Estado diseñe, de manera inmediata, una política contundente para enfrentarlos: registra la brecha entre hombres y mujeres en el acceso a empleos formales y en la remuneración ¹⁵; se refiere a la baja participación que tienen las mujeres en los cargos de poder y de toma de decisiones ¹⁶; reconoce que existen "altos índices de violencia basada en género"; indica que "aún queda un largo camino por recorrer" en cuanto a la eliminación de la violencia intrafamiliar ¹⁸; manifiesta que las víctimas de la violencia basada en género son mayoritariamente mujeres, que los agresores son hombres y que esta violencia es una de las principales barreras de empoderamiento de las mujeres y un problema de salud pública ¹⁹; se refiere a que las mujeres víctimas de violencia reportan una actitud de desestímulo a la denuncia por parte de las mismas autoridades encargadas de recibir la noticia de los delitos ²⁰; y expone que las mujeres enfrentan barreras en el acceso a la justicia, "entre las cuales se encuentran las barreras culturales que validan ciertos delitos".

No obstante lo anterior, el PND: a) No contiene ni siquiera los lineamientos gruesos de una política de prevención, sanción y erradicación de la violencia sexual; y b) Haciendo caso omiso de las recomendaciones antes citadas, carece de medidas para enfrentar la violencia sexual en el contexto del conflicto armado interno y la perpetrada por la Fuerza Pública.

¹² Ibíd.

¹³ Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 44º período de sesiones, Ginebra, 3 a 21 de mayo de 2010, Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Colombia, E/C.12/COL/CO/5, 7 de junio de 2010, párr.15.

¹⁵ Departamento Nacional de Planeación, Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para todos, Bogotá, 2010, pág. 264.

¹⁶ *Ibíd.*, pág. 373.

¹⁷ *Ibíd.*, pág. 373.

¹⁸ *Ibíd.*, pág. 264.

¹⁹ *Ibíd.*, pág. 377.

²⁰ *Ibíd.*, pág. 397.

²¹ *Ibíd.*, pág. 400.

a) El PND no contiene los lineamientos de una política de prevención, sanción y erradicación de la violencia sexual

Si bien el Plan anuncia algunas medidas para enfrentar la violencia sexual, estas son precarias y desarticuladas. Tales propuestas se limitan a:

- Crear un Observatorio Nacional de Violencias, a cargo del Ministerio de la Protección Social²². La creación del Observatorio no es suficiente. El Estado colombiano no ha cumplido aún con la obligación contenida en la Convención de Belem do Pará²³, en el sentido de tener un sistema estadístico nacional público que suministre información sobre la magnitud de la violencia contra las mujeres y sobre los resultados de las acciones para enfrentarla. Por consiguiente, es necesario que se constituya el sistema en los términos señalados por la Convención a cargo del Departamento Administrativo Nacional de Estadística.
- Ampliar la cobertura y calidad de los centros de atención a víctimas y formular un plan de mejoramiento de los sistemas de denuncia y atención al ciudadano²⁴. Los indicadores del PND no contienen ninguna referencia que permita establecer cuántos centros se van a instalar en el cuatrienio. Teniendo en cuenta que, según el mismo texto del Plan, en todo el país existen solo dos Centros de Atención a Víctimas (Bogotá y Bucaramanga)²⁵ resulta irrespetuoso que el PND se proponga, de manera abstracta, ampliar la cobertura de dichos centros.
- El PND indica también que impulsará la reglamentación de la ley 1257 de 2008²⁶; desarrollará actividades de promoción de la salud sexual y reproductiva y prevención de la violencia de género; y fomentará la participación de las mujeres en la vida política²⁷, indicando que:

"el Gobierno Nacional en cabeza de la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, con el concurso de las entidades nacionales competentes y contando con mecanismos de diálogo social coordinados por la Vicepresidencia de la República, elaborará y desarrollará una política nacional integral de Equidad de Género que atienda el carácter transversal de dicha temática en la política pública y las acciones afirmativas que resulten necesarias"²⁸.

²² *Ibíd.*, pág. 381.

²³ Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, art. 8h.

²⁴ *Ibíd.*, pág. 397.

²⁵ Ibíd.

²⁶ Ibíd., pág. 306. Ley "por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones".
²⁷ Ibíd., pág. 381.

²⁸ *Ibíd.*, pág. 380.

Resultaría importante que se concretara tal planteamiento contenido en el PND. No obstante, a la fecha de cierre de este documento, han transcurrido siete meses sin que el Presidente de la República nombre Alta Consejera para la Equidad de la Mujer. Esto demuestra una falta de seriedad y compromiso con los derechos de las mujeres. Por el momento, el texto del Plan (incluido el plan plurianual de inversiones) y el del proyecto de ley que cursa se han definido sin la participación de la persona que será responsable de liderarlo.

b) Ausencia de medidas para enfrentar la violencia sexual en el contexto del conflicto armado interno y la perpetrada por la Fuerza Pública

El PND no contiene un diagnóstico sobre las múltiples formas de violencia sexual que se ejercen, por parte de todos los grupos que participan en las hostilidades, contra las mujeres y las niñas en el contexto del conflicto armado interno. Como consecuencia de esto, el Plan tampoco incluye líneas de acción para enfrentar estas formas de violencia. El Plan tampoco incluye medidas contundentes en relación con la violencia sexual que ejercen los agentes del Estado.

Sobre este punto, es necesario mencionar que, en agosto de 2010, el Ministerio de Defensa Nacional expidió el documento "Política en Derechos sexuales y reproductivos, equidad y violencia basada en el género, salud sexual y reproductiva, con énfasis en VIH". Dicho documento fue presentado por el actual ministro de Defensa el 3 de noviembre de 2010²⁹. El documento indica que tiene por objetivo "dar respuesta a algunas de las problemáticas que enfrentan los miembros de la Fuerza Pública en el ejercicio de la sexualidad y la reproducción, como son la violencia sexual, el embarazo no deseado y el VIH/SIDA, entre otras (...)"³⁰.

Es importante que el Ministerio esté dotado de una herramienta de política en este tema. Sin embargo, el documento está orientado a implementar medidas sobre la salud sexual y reproductiva de las personas que integran las fuerzas militares y sus familias. Aunque esto puede contribuir, de manera indirecta, en el comportamiento de la Fuerza Pública frente a las mujeres de la población civil, la medida resulta inadecuada, porque no está orientada hacia ese objetivo.

La ausencia de medidas para enfrentar la violencia sexual ejercida por la Fuerza Pública es muy grave. La Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los derechos humanos, en su informe correspondiente a 2010, manifiesta que tiene conocimiento de "casos de violencia"

-

²⁹ Ver en: http://www.cgfm.mil.co

³⁰ Ministerio de Defensa Nacional, Política en derechos sexuales y reproductivos, equidad y violencia basada en el género, salud sexual y reproductiva, con énfasis en VIH, Bogotá, agosto de 2010, pág.5.

sexual atribuidos a la fuerza pública, en particular, del Ejército, en Arauca, Caldas, Cauca, Chocó, Meta y Vichada. En la mayoría de los casos las víctimas eran niñas "31".

En síntesis, el PND no contiene una política para prevenir, sancionar y erradicar todas las formas de violencia y discriminación contra las mujeres, en todos los ámbitos. Tampoco contiene medidas especiales para enfrentar la violencia sexual que es ejercida en el contexto del conflicto armado interno, ni, en particular, la que es ejercida por agentes del Estado. El Gobierno debe diseñar e implementar, de manera urgente, dicha política, teniendo en cuenta las citadas recomendaciones internacionales y las obligaciones contenidas en la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer y en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

3. Secuestro

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que "todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales"³². La eliminación del crimen del secuestro y la toma de rehenes y la liberación de todas las personas secuestradas, en condiciones de seguridad y respeto por sus derechos, son requisitos básicos para el ejercicio del derecho a la libertad en el país.

En el Informe Alternativo (de las organizaciones colombianas de derechos humanos) al Sexto Informe Periódico presentado por el Estado de Colombia al Comité de Derechos Humanos se manifestó preocupación por la práctica continuada de la toma de rehenes y secuestros. Además, se puso de presente la necesidad de que las personas que aún se encuentran en cautiverio sean liberadas³³.

A pesar de la importancia del problema, el PND: a) No cuenta con datos confiables, ni con un diagnóstico adecuado para enfrentar el secuestro y la toma de rehenes; b) No contiene ni siquiera los lineamientos básicos de una política para enfrentar este delito; y c) Se propone metas de reducción y no de erradicación del secuestro y la toma de rehenes.

a) El PND no cuenta con datos confiables ni con un diagnóstico adecuado para enfrentar el secuestro y la toma de rehenes

El PND indica que el secuestro extorsivo se redujo casi en 90% entre 2003 y 2009³⁴. No obstante, el Gobierno no tiene en cuenta que dicha conclusión y todos los datos sobre el secuestro en el país deben ser sometidos a un riguroso examen. En anteriores informes, la

racto internacional de Defectios Civiles y Ponticos.

33 Comisión Colombiana de Juristas, y Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos, Informe Alternativo al sexto Informe periódico presentado por el Estado de Colombia al Comité de Derechos Humanos, junio de 2010. Disponible en web: www.coljuristas.org

³⁴ Departamento Nacional de Planeación, Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para Todos, 2010, pág. 385.

³¹ Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, Doc. A/HRC/16/22, 3 de febrero de 2011, párr. 58.

³² Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

CCJ ha planteado que existe incertidumbre sobre el número de secuestros y toma de rehenes en el país. Aunque Fondelibertad³⁵ reporta que hubo 9.101 víctimas de secuestro durante el período 2002 – 2009, hay evidencia que sugiere que el universo de secuestro puede ser significativamente más amplio. En este sentido, según la información suministrada por la Dirección Nacional de Fiscalías, hubo 39.300 denuncias de secuestro durante este período. Es decir, hay por lo menos cuatro veces más secuestros denunciados ante la Fiscalía que víctimas registradas por Fondelibertad. Igualmente, aunque es evidente que hay un registro descendente de secuestro reportado por Fondelibertad, hay razones para creer que el número de secuestros no haya disminuido de forma tan intensa. Por ejemplo, mientras que Fondelibertad reportó que el número de secuestros se redujo de 437 en el año 2008 a 213 en el año 2009 (una disminución de 51,26%), la información suministrada por la Dirección Nacional de Fiscalías demuestra que hubo 2.513 denuncias de secuestro en el año 2008 y 2.251 denuncias en el año 2009 (una disminución de 10,42%)³⁶.

Existe incertidumbre también sobre la situación actual de las víctimas de los crímenes de toma de rehenes y secuestro. La directora de la Fundación País Libre³⁷ ha manifestado que:

"En abril [de 2010] se presentó un informe en el que se señalaba que sólo había 79 personas en cautiverio y más de 600 personas sin establecer. ¿Cómo es posible esto si en el 2008 había 2.800 cautivos? ¿Con qué criterios se hizo la depuración? Aunque hubo una reducción en el flagelo del secuestro, siempre dudamos de cómo Fondelibertad hacía los balances. (...) el problema no son números, son personas "38".

b) No hay lineamientos básicos de política pública para enfrentar los delitos de toma de rehenes y secuestros

El PND no contiene lineamientos de política pública sobre la forma como el Estado va a garantizar la prevención de este delito, la liberación de las personas secuestradas, ni la investigación y sanción de los responsables. Adicionalmente, a finales del año 2010 se conocieron, a través de los medios de comunicación, denuncias sobre ineficiencia y corrupción en Fondelibertad.

12

³⁵ Fondelibertad es una dependencia del Ministerio de Defensa, establecida por medio de la ley 282 de 1996 para recibir y administrar fondos destinados a lucha contra secuestro y extorsión. Según el decreto 1512 de 2000, que en parte reglamenta la ley 282, el Director de Fondelibertad tiene a su cargo la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Lucha contra el Secuestro y de más Atentados contra la Libertad Personal (CONASE). A su vez la Secretaría Técnica del CONASE dirige el Centro Nacional de Datos que deberá: "a) Consolidar la información, los estudios y las estadísticas que elaboren y suministren las entidades oficiales y particulares en relación con los delitos contra la libertad personal, en especial, con el secuestro y la extorsión; b) Llevar y actualizar permanentemente un registro de las personas reportadas como secuestradas, donde consten sus nombres completos e identificación".

³⁶ Comisión Colombiana de Juristas, *La toma de rehenes y el secuestro en Colombia: un análisis desde la óptica del Derecho Internacional Humanitario, 2002-2009*, en www.coljuristas.org

³⁷ La Fundación País Libre es una organización no gubernamental sin ánimo de lucro que trabaja en la prevención y lucha contra el secuestro, la extorsión, la desaparición forzada, y otras privaciones ilegales de la libertad, ver en: www.paislibre.org

^{38 &}quot;Escándalo de Fondelibertad: 'el problema no son números, son personas", Revista Semana, en: www.semana.com

Ante dicha situación, el presidente Juan Manuel Santos, pidió que se interviniera la entidad y no descartó su liquidación³⁹. Frente a la propuesta del presidente, la directora de la Fundación País Libre manifestó: "hay que hacer un examen muy juicioso de la situación, la cura no puede ser peor que la enfermedad" ⁴⁰. La propuesta de esta Fundación, que trabaja por los derechos de las víctimas del secuestro, es el diseño de una política de prevención y de atención a las víctimas. También dicha entidad pone de relieve la importancia de superar la impunidad en la que permanece el crimen de secuestro: "Es necesario saber qué pasa con los casos en los que no hay condenas, que es casi el 90 por ciento "41.

c) El PND se propone metas de reducción y no de erradicación del secuestro

En este sentido, el propósito explícito del Plan es reducir el número de casos de secuestro extorsivo de 877 a 664 durante el cuatrienio⁴². Este indicador es incoherente, porque según los datos del Estado, el número de secuestros en el año 2009 era de 213. Pero además es ofensivo para la sociedad y para las víctimas que el indicador frente a este tipo de crímenes no sea cero. No es admisible que las personas y familias colombianas tengan que seguir siendo sometidas a este padecimiento. El Estado tiene que hacer todos los esfuerzos para que ninguna persona sea víctima de secuestro o toma de rehenes.

Los grupos armados que participan en las hostilidades deben cumplir plenamente con las normas y principios del derecho internacional humanitario y liberar de manera inmediata y sin condiciones a todas las personas privadas de la libertad en su poder. El Estado colombiano está obligado a diseñar una política pública de prevención y sanción de este delito y de atención y garantía de los derechos de las víctimas. La política debe partir de diagnósticos serios que den cuenta de la verdadera magnitud del problema y de su complejidad, de tal forma que se oriente a atacar tanto el secuestro realizado por grupos guerrilleros como el cometido por grupos paramilitares, así como por agentes estatales y por delincuencia común, además del que también cometen particulares.

4. Reclutamiento y utilización de niñas, niños y adolescentes en el conflicto armado interno

"El Estado parte debe fortalecer todas las medidas posibles para prevenir el reclutamiento de niños por parte de grupos armados ilegales y debe evitar en absoluto involucrar a niños en actividades de inteligencia o en actos cívico-militares que tengan por objeto militarizar a la población civil",43.

³⁹ Ibíd.

⁴⁰ Ibíd.

⁴¹ Ibíd.

⁴² Departamento Nacional de Planeación, Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para Todos, 2010, pág. 399. ⁴³ ONU, Comité de Derechos Humanos, *Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos. Colombia*. 4 de agosto de 2010. Doc.

CCPR/C/COL/CO/6, párr. 24. (La versión original del documento utiliza la expresión "actos cívicos militares", en vez de "actos cívicomilitares", que es la que se usa en el presente escrito, debido a que es evidente que en la versión original hubo un comprensible error de edición).

Algunas de las medidas incorporadas en el PND para prevenir el reclutamiento y utilización de niñas, niños y adolescentes en el conflicto armado evidencian una preocupación del Gobierno actual por evitar la continuidad de este crimen. Sin embargo, las medidas propuestas resultan inadecuadas e insuficientes frente a la magnitud y a las características del problema⁴⁴. Las principales debilidades del PND en esta materia son: a) La inexistencia de medidas en relación con el no involucramiento de las niñas, niños y adolescentes en actividades cívico-militares; b) La ausencia de disposiciones concretas para prevenir el delito en los primeros años de vida; y c) El desconocimiento que el PND tiene de esta práctica como un crimen de guerra, obviando gran parte de las recomendaciones sobre este tema formuladas a Colombia en el seno de las Naciones Unidas⁴⁵.

a) En relación con el no involucramiento de las niñas, niños y adolescentes en actividades cívico-militares

El PND no contempla ninguna disposición para cumplir con la recomendación de no usar niñas y niños como informantes, ni para evitar involucrar niñas y niños en actividades cívico-militares. Esto resulta particularmente preocupante porque la Fuerza Pública continúa realizando actividades de esta índole en los planteles educativos y en las comunidades.

Campañas cívico-militares en Algeciras (Huila)

Durante el mes de febrero de 2011, el Ejército realizó campañas cívico-militares dirigidas a las niñas y los niños del Colegio Juan XXIII y del Centro Docente Herminio Escorcia Pérez en el municipio de Algeciras, Huila⁴⁶.

b) Sobre la prevención del reclutamiento en los primeros años de vida

Dentro de las Bases del PND se establecen algunos lineamientos para evitar la vinculación de niños y niñas al conflicto armado, y se plantean medidas diferenciadas para disminuir la reiteración de esta conducta en contra de las poblaciones en condiciones de

⁴⁴ De acuerdo al estimativo realizado por la Procuraduría General de la Nación y UNICEF: "el número de niños y niñas que son utilizados como soldados por parte de los grupos armados irregulares oscila entre los 11.000 y los 14.000". Procuraduría General de la Nación, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia-UNICEF, Lineamientos jurídicos y administrativos del Estado colombiano para la atención a los niños, niñas y adolescentes desvinculados del conflicto armado, Bogotá, 2006, pág. 19.

⁴⁵ ONU, Comité de Derechos Humanos, *Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos. Colombia*, 4 de agosto de 2010, Doc. CCPR/C/COL/CO/6, párr. 24; ONU, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observaciones finales del Comité de derechos Económicos Sociales y Culturales. Colombia*, 7 de junio de 2010, Doc. E/C.12/COL/CO/5, párr. 16; ONU, Comité de los Derechos del Niño, *Observaciones finales: Colombia*, 21 de junio de 2010, Doc. CRC/C/OPAC/COL/CO/1, párrs. 27 y 42.

⁴⁶ "Niños de Algeciras, en el Huila, fueron visitados por el Ejército", Club Lancita – Ejército Nacional de Colombia, 28 de febrero de 2011. Disponible en web www.clublancita.mil.co/?idcategoria=279053

vulnerabilidad⁴⁷. Sin embargo, las medidas de prevención se dirigen únicamente a niños y niñas entre 14 y 18 años, desconociendo que el riesgo de ingreso a los grupos armados existe desde los primeros años de vida.

En este sentido, de acuerdo a estudios realizados por la Defensoría del Pueblo, la edad promedio de ingreso a las filas de los grupos combatientes es de 12,8 años, lo cual evidencia además que en la última década existe una tendencia a la reducción de edad para el ingreso a los grupos combatientes⁴⁸.

Asimismo, en la estrategia de atención integral a la primera infancia existe un componente que reconoce la necesidad de estimular el desarrollo educativo con el objetivo de disminuir la criminalidad en el ciclo de vida de las personas⁴⁹. De esta manera, la educación de 0 a 5 años puede ser una medida que prevenga el involucramiento de niñas y niños en conductas delictivas. Esta medida es positiva, pero debería articularse a una estrategia integral de prevención de la vinculación de niñas y niños de todas las edades a los grupos combatientes.

Utilización de un niño por la Fuerza Pública en Manizales (Caldas)

Durante el mes de septiembre de 2010, en el municipio de Manizales (Caldas), un niño de 6 años de edad fue utilizado por la Policía, siendo nombrado Coronel⁵⁰.

c) Sobre la ausencia de un enfoque de derecho humanitario y de crimen de guerra para la prevención del delito

El reclutamiento y la utilización de niñas, niños y adolescentes se abordan en el PND dentro de la estrategia para prevenir y erradicar las peores formas de trabajo infantil, sin evidenciar en el documento la obligación internacional de aplicar las normas de derecho humanitario respecto de estas infracciones⁵¹.

De esta manera, aun cuando el Convenio 182 de la OIT indica que el reclutamiento de niños y niñas es una de las peores formas de trabajo, existen normas especiales incorporadas al ordenamiento jurídico constitucional colombiano en materia de derecho

⁴⁷ Departamento Nacional de Planeación, Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para todos, Bogotá, 2011, pp.

²⁷⁴ y ss.

48 Defensoría del Pueblo, Informe Defensorial – Caracterización de las Niñas, Niños y Adolescentes Desvinculados de los Grupos Armados Ilegales: Inserción Social y Productiva desde un Enfoque de Derechos Humanos, Bogotá, 2006, pág. 32.

Departamento Nacional de Planeación, Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014: Prosperidad para todos, pág. 266.

⁵⁰ "Niño de seis años es el coronel más joven de Colombia", Noticias RCN, 1 de octubre de 2010. Disponible en web: http://www.canalrcnmsn.com/node/37069

ONU, Consejo de Derechos Humanos, Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los derechos humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, 3 de febrero de 2011, Doc. A/HCR/16/22, párr. 109.

humanitario y de derecho penal internacional que son obligatorias. Tales normas son, entre otras: el Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño relativo a la participación de los niños en los conflictos armados, ratificado por Colombia el 25 de mayo de 2005; y el Estatuto de Roma, ratificado el 5 de agosto de 2002, que contempla entre los crímenes de guerra el reclutamiento de niños y niñas.

Finalmente, resulta preocupante que dentro del articulado del proyecto de ley del Plan no exista ninguna disposición dirigida concretamente a desarrollar la estrategia de prevención en la vinculación de niños y niñas a las actividades de los grupos combatientes mencionadas en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo.

5. Desplazamiento forzado

El Comité de Derechos Humanos recomendó reforzar el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo (SAT) con

"medidas eficaces de prevención y que se asegure que las autoridades civiles, incluso en los ámbitos departamental y municipal, participen en la coordinación de las medidas preventivas. El Estado parte debe vigilar y dar seguimiento a todos los informes de riesgo emitidos, aun cuando no se conviertan en alertas tempranas por el CIAT"⁵².

Además, el Comité de Derechos Humanos recomendó la implementación de

"una política integral para la población desplazada, incluyendo una atención diferenciada con énfasis en las mujeres, los niños, los afrocolombianos y los indígenas. Asimismo, el Estado parte debe fortalecer los mecanismos para que las tierras de las personas desplazadas puedan ser restituidas (...). El Estado parte debe implementar las recomendaciones emitidas por el Representante del Secretario General sobre los derechos de los desplazados internos después de su visita a Colombia en 2006 (A/HRC/4/38/Add.3)"53.

_

⁵² Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, 99° período de sesiones, Ginebra, 12 a 30 de julio de 2010, Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 40 del Pacto. Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos Colombia, CCPR/C/COL/CO/6, 4 de agosto de 2010, párr. 13. Con respecto al fortalecimiento del SAT también se han pronunciado la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (A/HRC/4/48, párr. 9 y A/HRC/16/22, Párr.10 y 15), el Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para los derechos humanos de las personas internamente desplazadas (A/HRC/4/38/Add.3, Párr. 42 y 43), el Relator Especial de las Naciones Unidas para los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas (A/HRC/15/34/, Párr. 9 y 10), el Comité para la Erradicación de la Discriminación Racial (CERD/C/OL/CO/14, Párr. 15), la Relatora Especial para los defensores de los derechos humanos (A/HRC/13/22/Add.3, Párr. 116 a 119) y la Experta Independiente sobre la cuestión de las minorías (A/HRC/16/45/Add.1, Párr. 54 y 55).

⁵³ Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, 99° período de sesiones, Ginebra, 12 a 30 de julio de 2010, Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 40 del Pacto. Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos Colombia, CCPR/C/COL/CO/6, 4 de agosto de 2010, párr. 23.

Las recomendaciones del Representante Especial del Secretario General sobre los derechos humanos de las personas internamente desplazadas⁵⁴ respaldadas por el Comité apuntan al cumplimiento de la legislación nacional y de las órdenes de la Corte Constitucional. En consecuencia, se refieren a la prevención basada en la protección de la población civil⁵⁵; la inclusión en el registro de población desplazada⁵⁶; la justicia para los responsables del desplazamiento; las garantías para los retornos⁵⁷; la protección y restitución de las tierras⁵⁸; la asistencia diferenciada por etnia; evitar el uso de los resguardos indígenas para fines militares; y la protección y restitución de los territorios colectivos indígenas y afrocolombianos.

Además, el Comité de Derechos Humanos recomendó

"reforzar las medidas especiales a favor de las poblaciones afrocolombianas e indígenas para garantizar el goce de sus derechos y en particular para que puedan ejercer control efectivo sobre sus tierras y recibir restitución de aquellas si ello procede. El Estado debe adoptar legislación que criminalice la discriminación racial y adoptar la legislación pertinente para la realización de consultas previas de manera que se garantice el consentimiento libre, previo e informado de los miembros de la comunidad" 59.

En cuanto al derecho a una vivienda adecuada,

"[t]eniendo en cuenta su Observación general Nº 4, el Comité recomienda al Estado parte que adopte una estrategia nacional encaminada a proporcionar a la población soluciones de vivienda sostenibles; adopte medidas inmediatas para garantizar el acceso a una vivienda adecuada, en particular para las personas y familias desfavorecidas y marginadas, entre

⁻

⁵⁴ Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Cuarto período de sesiones, Informe presentado por el Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Sr. Walter Kälin, Adición Misión a Colombia, A/HRC/4/38/Add.3, 24 de enero de 2007, Párr. 71 a 86.

⁵⁵ El Representante Especial recomendó fortalecer el SAT y mejorar la respuesta de las autoridades a los Informes de Riesgo emitidas por este sin que se requiera declarar una alerta temprana.

⁵⁶ El Representante Especial recomendó garantizar el registro a todas las personas desplazadas por las acciones de cualquier actor armado por cualquier razón, al igual que los desplazamientos intra urbanos, inter veredales o al interior de los territorios colectivos.

⁵⁷ El Representante Especial recomendó garantizar la seguridad de la tenencia de la vivienda a las personas desplazadas y la protección y restitución de las tierras abandonadas y usurpadas.

⁵⁸ El Representante Especial recomendó priorizar la titulación de las tierras a las personas desplazadas y registrar sus derechos sobre la tierra; fortalecer el Proyecto de Protección de Tierras de la Población Desplazada de Acción Social; invalidar los títulos de propiedad sobre predios localizados en resguardos indígenas y territorios afrocolombianos; y adoptar medidas para la restitución directa de los bienes a las víctimas del desplazamiento forzado, en lugar de canalizarlas a través del Fondo Nacional de Reparación.

⁵⁹ Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, 99° período de sesiones, Ginebra, 12 a 30 de julio de 2010, Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 40 del Pacto. Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos Colombia, CCPR/C/COL/CO/6, 4 de agosto de 2010citado supra en Nota 1, Párr. 25.

ellas los desplazados internos y los pueblos indígenas y afrocolombianos "60".

Por su parte, el Gobierno en el PND se propuso

"[g]arantizar el goce efectivo de derechos de la población desplazada y cesar el desplazamiento forzoso" y "[a]vanzar hacia un entorno de igualdad de oportunidades para la población, a través del desarrollo de políticas integrales de protección social, promoción social e inclusión social. Con el fin de entre otros objetivos los de: (v) garantizar el goce efectivo de derechos de la población desplazada y cesar el desplazamiento forzoso; (vi) avanzar hacia una mayor inclusión social, en particular para todos los grupos étnicos" 62.

El PND contempla algunas medidas con respecto a la política pública de atención a la población desplazada (Capítulo 3: *Igualdad de oportunidades para la prosperidad social*, artículos 101 a 108). Tales medidas son la priorización de asignación presupuestal para contribuir a superar el estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004⁶³; y la autorización a las entidades territoriales para realizar inversiones en otras entidades territoriales en el marco del retorno y la reubicación de la población desplazada (artículo 105) y al Sistema General de Participaciones⁶⁴ para distribuir fondos entre los municipios y distritos que inviertan en programas específicos para dicha población (artículo 106). No obstante la importancia de las acciones mencionadas en el PND, por las razones expuestas a continuación dichas medidas se consideran insuficientes para alcanzar el propósito de superar el estado de cosas inconstitucional sobre los derechos de las víctimas del desplazamiento:

 a) La prioridad de la asignación presupuestal para la política pública de atención a la población desplazada no va acompañada de una solución al sub registro del desplazamiento

N.T.

⁶⁰ Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, 99° período de sesiones, Ginebra, 12 a 30 de julio de 2010, Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 40 del Pacto. Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos Colombia, CCPR/C/COL/CO/6, 4 de agosto de 2010, Párr. 24.

⁶¹ Proyecto de Ley 179/11 Cámara "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014", radicado el 4 de febrero de 2011, numeral 3 Aspectos específicos y contenido del Plan Nacional de Desarrollo "Prosperidad para todos".

⁶² Proyecto de Ley 179/11 Cámara "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014", radicado el 4 de febrero de 2011, numeral 3 Aspectos específicos y contenido del Plan Nacional de Desarrollo "Prosperidad para todos".

⁶³ En la sentencia T-025 de 2004 la Corte Constitucional declaró "la existencia de un estado de cosas inconstitucional en la situación de la población desplazada" debido a la falta de concordancia entre la gravedad de la afectación de los derechos reconocidos constitucionalmente y desarrollados por la ley 387 de 1997 y el volumen de recursos efectivamente destinado a asegurar el goce efectivo de tales derechos y la capacidad institucional para implementar los correspondientes mandatos constitucionales y legales. A la fecha, según la propia Corte, el Gobierno no ha cumplido las órdenes de la Corte para la superación de dicho estado de cosas.

⁶⁴ El Sistema General de Participaciones está constituido por los recursos que la nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política a las Entidades Territoriales para la financiación de los servicios de educación, salud y propósito general, cuya competencia se les asigna en la ley 715 de 2001 Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.

Es destacable que el PND otorgue prioridad a la asignación presupuestal para la política de atención a la población desplazada. Sin embargo, dicha medida resulta incompleta e inadecuada puesto que ignora la recomendación del Representante Especial, citada anteriormente, de garantizar el registro de todos los casos de desplazamiento y las órdenes de la Corte Constitucional para subsanar las falencias de dicho registro que no permiten conocer la verdadera dimensión del desplazamiento 65 ni las características y necesidades particulares de las víctimas, información sin la cual no es posible un adecuado diseño de la política pública ni el cálculo del presupuesto necesario para garantizar los derechos de la población desplazada.

b) El PND no cumple el conjunto de las órdenes para superar el estado de cosas inconstitucional declarado por la Corte Constitucional ni aplica integralmente las recomendaciones internacionales

Una fortaleza del PND es que, en materia de atención al desplazamiento, se enfoca en las soluciones duraderas al fenómeno. No obstante el PND no da cumplimiento a las órdenes de la Corte Constitucional, puesto que no incluye medidas para adecuar los componentes de generación de ingresos, tierras y vivienda a las necesidades específicas de las víctimas del desplazamiento⁶⁶.

El Plan tampoco atiende la recomendación de fortalecer el Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada de Acción Social⁶⁷, lo cual genera inquietudes sobre su continuidad y la extensión de sus acciones de protección de los bienes inmuebles urbanos.

c) El Gobierno evaluaría la superación de la situación de vulnerabilidad de las víctimas del desplazamiento

El PND otorga al Gobierno nacional la potestad de determinar e implementar criterios técnicos con el fin de establecer cuándo se supera la situación de "vulnerabilidad individual manifiesta" de las víctimas del desplazamiento, en el marco del retorno o la reubicación (artículo 104).

⁶⁵ El documento de Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 reconoce 3,4 millones de personas desplazadas. Por su parte, el Centro Internacional de Monitoreo del Desplazamiento Interno estima en 4,9 millones el número de personas desplazadas en Colombia hasta 2009. Internal Displacement Monitoring Centre, *Internal Displacement Global Overview of Trends and Developments in 2009*, May 2010, page 13. Disponible en web: http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/8980F134C9CF4373

C1257725006167DA/\$file/Global Overview 2009.pdf

66 Corte Constitucional, Auto 008 de 2009, Ref. Persistencia del estado de cosas inconstitucional declarado mediante sentencia T-025 de 2004, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa, enero 26 de 2009.

⁶⁷ El Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada por la Violencia es una iniciativa adelantada por Acción Social en su calidad de coordinadora del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, que se ha financiado con el apoyo del Banco Mundial, la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo-ASDI-, el Acnur, la Comisión Europea, la Agencia de los Estados Unidos de América para el Desarrollo Internacional -USAID- y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo -AECID-. Su principal objetivo de intervención es la protección de las tierras y territorios afectados por la violencia o el desplazamiento. Sin embargo, su campo de acción se ha extendido hacia formalización y restitución de los derechos sobre tierras y territorios abandonados o usurpados. Ver Acción Social, Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada. Disponible en web: http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=3&conID=341

Si bien en el texto no se explica qué quiere decir, ni las implicaciones que tendrá la superación de dicha vulnerabilidad de las víctimas del desplazamiento, es necesario advertir que la superación de la vulnerabilidad individual manifiesta no debe confundirse con la cesación de la condición de persona desplazada 68, puesto que la decisión de cesación de la situación de desplazamiento debe estar basada en el enfoque de derechos humanos que se encuentra desarrollado en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de las Naciones Unidas y en los criterios elaborados por el Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para los derechos humanos de las personas desplazadas, en los que se establece que para que pueda cesar la condición de persona desplazada deben haberse superado las causas del desplazamiento y garantizado el acceso a soluciones duraderas bajo condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad 69. En Colombia no se cumplen dichos criterios, puesto que los retornos no reúnen las condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad establecidas por los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos n.º 28 y 29 70 y no existen alternativas diferentes al retorno, tales como el reasentamiento y la reintegración.

d) Las medidas del PND no aplican integralmente las recomendaciones internacionales en materia de soluciones duraderas al desplazamiento

Las medidas del PND reseñadas abordan algunos componentes de la política de atención a la población desplazada, pero no llegan a aplicar de manera integral las recomendaciones internacionales ni las órdenes para superar el estado de cosas inconstitucional declarado por la Corte Constitucional.

En primer lugar, las acciones relativas a las soluciones duraderas al desplazamiento enunciadas en el PND no contemplan medidas para dar cumplimiento a las órdenes de la Corte Constitucional relativas a la reformulación de los componentes de generación de ingresos, tierras y vivienda, de conformidad con las necesidades específicas de las víctimas del desplazamiento⁷¹.

⁶⁸ La ley 387 de 1997, en su artículo 18, hace referencia a la cesación de la condición de desplazado forzado.

⁶⁹ El Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas sobre los derechos humanos de las personas internamente desplazadas formuló ocho criterios aplicables para determinar el alcance de una solución duradera al desplazamiento y evaluar cuándo cesa al situación de desplazamiento: seguridad personal y pública a largo plazo; goce de un nivel de vida adecuado sin discri minación; acceso a los medios de subsistencia y al empleo; mecanismos eficaces y asequibles para restituir la vivienda, la tierra y la propiedad; acceso a la documentación personal y de otra índole sin discriminación; reunificación familiar; participación en los asuntos públicos sin discriminación; acceso a recursos efectivos y a una justicia eficaz. Ver Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, 13º período de sesiones, Informe del Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Walter Kälin, Adición Marco de soluciones duraderas para los desplazados internos, A/HRC/13/21/Add.4, febrero 9 de 2010, Párr. 53 a 105.

⁷⁰ Comisión Colombiana de Juristas, VI Informe de seguimiento a la aplicación en Colombia de las recomendaciones del Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas –Julio de 2008 – Junio de 2010, febrero de 2011, págs. 24, 43 y 44. Disponible en web: http://www.coljuristas.org

⁷¹ Corte Constitucional, Auto 008 de 2009, Ref. *Persistencia del estado de cosas inconstitucional declarado mediante sentencia T-025 de 2004*, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa, enero 26 de 2009.

En segundo término, el PND no aplica la recomendación de fortalecer el Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada de Acción Social⁷², lo cual genera inquietudes sobre su continuidad y la extensión de sus acciones de protección de los bienes inmuebles urbanos.

e) El PND no adopta medidas de prevención del desplazamiento forzado ni de protección para las víctimas de este fenómeno

Las Bases del Plan Nacional de Desarrollo plantean la articulación de los diferentes esfuerzos de prevención de los derechos humanos e infracciones al derecho humanitario, como el SAT y la política pública de prevención y protección del desplazamiento forzado⁷³. Sin embargo, el proyecto de ley del PND no contempla ninguna medida concreta de prevención del desplazamiento, ni de protección a la población durante su desplazamiento, su retorno o reasentamiento.

f) El PND no incluye medidas acerca del enfoque diferencial étnico y de género, ni los derechos a la justicia⁷⁴, la verdad y la reparación.

Pese a que la Fiscalía General de la Nación creó una Unidad Especial para investigar el delito de desplazamiento forzado⁷⁵, el PND no enuncia ninguna medida para implementar dicha decisión ni le asigna recursos presupuestales. Dicha omisión es un desconocimiento de la persistencia de las violaciones a los derechos humanos y las infracciones al derecho internacional humanitario que causan el desplazamiento, de la calidad de víctimas de las personas desplazadas y de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación.

Se puede concluir que el PND no aplica de manera integral las recomendaciones internacionales en materia de desplazamiento forzado ni las órdenes de la Corte Constitucional para la superación del estado de cosas inconstitucional relativo a los derechos de la población desplazada, por lo cual es previsible que tampoco consiga garantizar el goce efectivo de derechos de la población desplazada y cesar el desplazamiento forzado.

Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada por la Violencia es una iniciativa adelantada por Acción Social en su calidad de coordinadora del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, que se ha financiado con el apoyo del Banco Mundial, la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo-ASDI-, el Acnur, la Comisión Europea, la Agencia de los Estados Unidos de América para el Desarrollo Internacional -USAID- y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo -AECID-. Su principal objetivo de intervención es la protección de las tierras y territorios afectados por la violencia o el desplazamiento. Sin embargo, su campo de acción se ha extendido hacia formalización y restitución de los derechos sobre tierras y territorios abandonados o usurpados. Ver Acción Social, Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada. Disponible en web: http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=3&conID=341

⁷³ Departamento Nacional de Planeación, Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para Todos, Bogotá, 2010, pág. 411.

⁷⁴ La impunidad para el delito de desplazamiento alcanza el 99,8% de los casos. Ver: Comisión Colombiana de Juristas, *Informe sobre el derecho de acceso a la justicia de las víctimas del desplazamiento forzado*, Bogotá D.C., septiembre de 2010, págs. 29 y 30. Disponible en web: http://www.coliuristas.org

⁷⁵ Fiscalía General de la Nación, Resolución 0-2596 de 2010 de 2010 "Por la cual se crea y reglamenta la estructura y funcionamiento de la Unidad Nacional de Fiscalía contra los delitos de desaparición y desplazamiento forzados".

Por otro lado, el Gobierno ha puesto en marcha dos iniciativas relacionadas con la reparación a las víctimas del desplazamiento, sobre las cuales se harán algunos comentarios a continuación.

La primera de estas iniciativas es el proyecto de ley de reparación de las víctimas que cursa en el Congreso de la República, el cual representa un avance en la aplicación de las recomendaciones acerca de la restitución de las tierras usurpadas⁷⁶. La meta que se ha propuesto el Gobierno con esta ley es la devolución de dos millones de hectáreas a las víctimas⁷⁷. Para alcanzar dicha meta y ofrecer plenas garantías para las víctimas, dicho proyecto debe ajustarse a los estándares internacionales establecidos por los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos⁷⁸ y por los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas⁷⁹, de tal manera que incluya todas las garantías para las soluciones duraderas al desplazamiento y la restitución de las viviendas⁸⁰.

La segunda de las iniciativas del Gobierno es el "Plan de choque de restitución de tierras", el cual busca entregar a 130.000 familias 312.000 hectáreas, del total estimado de seis millones de has abandonadas por la población desplazada⁸¹. Dicho "Plan de Choque" se compone de acciones para el acceso a la tierras, tales como la formalización de tierras en manos de campesinos, la entrega de predios de extinción de dominio⁸², la constitución de algunos resguardos indígenas y restitución de algunos predios.

El principal cuestionamiento a las iniciativas de entrega de tierras es la ausencia de medidas de protección al derecho a la vida de las víctimas que reciban las tierras ⁸³. En ese sentido, el

⁷⁷ "La tierra prometida", revista Semana.com, septiembre 4 de 2010. Disponible en web: http://www.semana.com/noticias-nacion/tierra-prometida/144024.aspx

⁷⁶ Texto definitivo Plenaria Cámara al Proyecto de ley "Por la cual se dictan medidas de atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas de violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario y se dictan otras disposiciones", Bogotá, D.C., diciembre 16 de 2010.

⁷⁸ Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, 54º periodo de sesiones, *Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng, Adición Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*, E/CN.4/1998/53/Add. 2, 11 de febrero de 1998, E/CN.4/1998/53/Add. 2, febrero 11 de 1998.

⁷⁹ Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, 57º período de sesiones, *Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas*, E/CN.4/Sub.2/2005/17, 28 de junio de 2005.

⁸⁰ Ver más al respecto en Capítulo III, acápite 4 de este documento.

⁸¹ Banco Mundial, Proyecto de la Red de Solidaridad Social, Banco Mundial/PCF, SIDA, OIM, Protection of patrimonial assets of internally displaced populations in Colombia, Project Management Unit, Washington D.C., mimeo, 22 febrero 2005.

⁸² De acuerdo con la Ley 333 de 1996, "se entiende por extinción del dominio la pérdida de este derecho en favor del Estado, sin contraprestación ni compensación de naturaleza alguna para su titular" (artículo 1). Mediante sentencia judicial se declara la extinción del derecho de dominio de los bienes provenientes directa o indirectamente del ejercicio de actividades tales como enriquecimiento ilícito de servidores públicos o de particulares; delitos en perjuicio del Tesoro Público; grave deterioro de la moral social por los delitos contemplados en el Estatuto Nacional de Estupefacientes, el testaferrato, el lavado de activos, los delitos contra el orden económico social, delitos contra los recursos naturales, fabricación y tráfico de armas y municiones de uso privativo de las fuerzas militares, concusión, cohecho, tráfico de influencias, rebelión, sedición, asonada o provenientes del secuestro, secuestro extorsióo; en caso de bienes utilizados como medio o instrumentos de actuaciones delictivas; y cuando judicialmente se haya declarado la ilicitud del origen de los bienes (artículo 2). El proceso de decisión judicial de extinción de dominio de los bienes incautados es complejo y excesivamente demorado, por lo que no ha resultado ser una solución para la adjudicación de tierras a la población desplazada. Adicionalmente, esta no es una solución segura, puesto que en varios casos de entrega de predios de extinción de dominio a la población desplazada, esta se ha visto expuesta a amenazas, asesinatos y nuevos desplazamientos.

⁸³ El gobierno ha reconocido la ocurrencia de 1.499 homicidios y 354 casos de desaparición forzada de personas desplazadas entre el año 2007 y marzo de 2010 Ver: Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, Informe del Gobierno Nacional a la Corte

Acnur recomendó al Gobierno que, antes poner en marcha formal y masiva el anunciado Plan de restitución, se proceda a la identificación de los riesgos que enfrentan las personas desplazadas que reclaman sus tierras y se tomen medidas preventivas acordes a dichos riesgos⁸⁴.

Ante los llamados de atención sobre el riesgo para las víctimas que reclaman sus tierras, recientemente el Gobierno conformó el "Centro Integrado de Inteligencia para la Restitución de Tierras" (CI2RT), instancia conformada por los organismos de inteligencia y contrainteligencia e instituciones gubernamentales, que estará a cargo del Viceministro de Defensa para las Políticas y los Asuntos Internacionales 85. El Estado debe garantizar que las actividades de este Centro Integrado⁸⁶ se enmarquen en un estricto respeto por los derechos humanos de las víctimas y por su condición de población civil.

6. Derecho a la tierra

El Comité de Derechos Humanos⁸⁷ y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁸⁸ han recomendado al Estado la adopción de políticas que garanticen el derecho de las poblaciones afrocolombiana, indígena y campesina sobre la tierra y que incentiven la producción de alimentos por parte de estas.

En concreto, el Comité de Derechos Humanos recomendó "reforzar las medidas especiales a favor de las poblaciones afrocolombianas e indígenas para garantizar el goce de sus derechos y en particular para que puedan ejercer control efectivo sobre sus tierras y recibir restitución de aquellas si ello procede"89.

Constitucional sobre la superación del estado de cosas inconstitucional declarado mediante la sentencia T-025 de 2004, Bogotá D.C., julio 1 de 2010, pág. 131 y 137.

Intervención del Representante en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados - Acnur-, Señora Therese Morel, en el Acto "Por el derecho a la vida y a la restitución de tierras", Bogotá D.C., 10 de diciembre de 2010, Día Internacional de los Derechos Humanos.

[&]quot;Las agencias de inteligencia trabajarán en restitución de tierras", Ministerio de Defensa Nacional, marzo 16 de 2011. Disponible en

http://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/documents/News/NoticiaGrandeMDN/90d02b47-2632-2e10-e9a3-b1721da64e81.xml

86 De acuerdo con el Ministro de Defensa, los tres objetivos del Centro Integrado de Inteligencia para la Restitución de Tierras son blindar el proceso de restitución contra el riesgo de captura, infiltraciones o presiones por parte de grupos armados ilegales; coordinar inteligencia del Estado sobre la seguridad en zonas de restitución; y la inteligencia en las zonas de restitución y seguridad para brindar protección a las víctimas del despojo que serán beneficiadas con la política de restitución de tierras. Ver al respecto "El gobierno activa sistema de seguridad y protección a beneficiarios de restitución de tierras", marzo 16 de 2011. Disponible en web: http://www.minagricultura.gov.co/inicio/noticias.aspx?idNoticia=895

Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, 99º período de sesiones, Ginebra, 12 a 30 de julio de 2010, Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 40 del Pacto. Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos Colombia, CCPR/C/COL/CO/6, 4 de agosto de 2010.

⁸⁸ Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 44º período de sesiones, Ginebra, 3 a 21 de mayo de 2010, Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales Colombia, E/C.12/COL/CO/5, 7 de junio de 2010.

89 Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, 99º período de sesiones, Ginebra, 12 a 30 de julio de 2010, Examen de los informes

presentados por los Estados partes en virtud del artículo 40 del Pacto. Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos Colombia, CCPR/C/COL/CO/6, 4 de agosto de 2010, párr. 25.

En la misma dirección, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales recomendó

"políticas agrarias que den prioridad a la producción de alimentos; ponga en práctica programas de protección de la producción alimentaria nacional mediante la concesión de incentivos a los pequeños productores; y garantice la restitución de las tierras de las que fueron desposeídos los pueblos indígenas y afrocolombianos, así como las comunidades de campesinos".

En agosto de 2010 el Gobierno presentó su "*Política Integral de Tierras para Colombia*", Dicha política contiene estrategias que favorecen la formalización de la propiedad, como la titulación de tierras baldías para campesinos colonos y poseedores de tierras informales, la entrega de predios objeto de extinción de dominio y la ampliación de las Zonas de Reserva Campesina⁹².

Esta política facilita la formalización de la propiedad de la tierra para los campesinos. Sin embargo, dicha política no corrige las consecuencias de las políticas de los gobiernos del presidente Álvaro Uribe (2002 a 2010), durante los cuales se apoyó decididamente a las grandes empresas agroindustriales y se debilitó la economía campesina⁹³. Por ejemplo, la "política integral de tierras" no elimina el requisito de implementar proyectos productivos de tipo empresarial para el otorgamiento de subsidios para tierras, y no crea ninguna estrategia para reformar la estructura de tenencia de la tierra en beneficio de los campesinos, ni prevé medidas de fomento a las formas de economía propias de las poblaciones campesina afrocolombiana e indígena y tampoco ofrece incentivos para una producción orientada a garantizar la seguridad alimentaria.

Por otra parte, el Proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo no hace un diagnóstico que dé cuenta de la injusta estructura de tenencia de la tierra, cuya elevadísima

_

⁹⁰ Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 44º período de sesiones, Ginebra, 3 a 21 de mayo de 2010, Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales Colombia, E/C.12/COL/CO/5, 7 de junio de 2010, párr. 22.

⁹¹ La "Política Integral de Tierras" consta de seis componentes: Mejorar el acceso a la tierra, modificar el uso actual de la tierra, formalizar la propiedad rural, restituir tierras, extinguir el dominio a tierras ilícitas y modernizar el impuesto pre dial. Ver Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, "Una Política integral de tierras para Colombia", agosto de 2010.

⁹² El Acuerdo No. 024 de 1996 del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria "Por el cual se fijan los criterios generales y el procedimiento para seleccionar y delimitar las Zonas de Reserva Campesina de que tratan el Capítulo XIII de la Ley 160 de 1994 y el Decreto 1777 de 1996 y se dictan otras disposiciones" establece que "[l] as zonas de reserva campesina se constituirán y delimitarán por la Junta Directiva del INCORA en las regiones donde se adelanten procesos de colonización, en aquellas donde predomine la existencia de tierras baldías y en las áreas geográficas cuyas características agroecológicas y socioeconómicas requieran la regulación, limitación, redistribución y ordenamiento de la propiedad o tenencia de predios y terrenos rurales".

⁹³ La ley 812 de 2003 aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 reemplazó las medidas de reforma agraria contempladas en la ley 160 de 1994 Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones, impulsando en su lugar una política de desarrollo rural de tipo empresarial. El subsidio para adquisición de tierra equivalente al 70% del valor del predio, que preveía la ley 160, fue reemplazado en la ley 812 por un subsidio condicionado a la aprobación de un proyecto productivo que "presente condiciones de viabilidad técnica, económica y social que garanticen su competitividad, equidad y sostenibilidad". La ley 812 también estableció un "contrato de asignación o tenencia provisional", el cual no garantiza a los campesinos la seguridad jurídica de la tenencia sobre la tierra.

concentración se refleja en el incremento, partir del 2005, del índice Gini de concentración de tierras, que alcanza 0,86, y de propietarios, que llega a 0,89⁹⁴, ni de la relación de esta situación con el conflicto armado. En consecuencia, el proyecto contempla solamente mecanismos marginales de acceso a la tierra para los campesinos, como la titulación de baldíos y la entrega de tierras de procesos de extinción de dominio, pero no adopta medidas para modificar la estructura agraria basada en la gran propiedad.

Asimismo, el proyecto de ley promueve la continuidad del modelo de desarrollo agroempresarial del Gobierno del presidente Álvaro Uribe, que se basa en el latifundio y el debilitamiento de la economía campesina y su transformación en unidades empresariales por medio de los mencionados subsidios y el fomento de "Proyectos Especiales Agropecuarios y Forestales" y de "alianzas productivas" con grandes inversionistas en las que, como en el caso de la hacienda Carimagua⁹⁵, la población campesina y desplazada queda en condiciones de desigualdad y vulnerable a la explotación de su trabajo. El fomento de dichos Proyectos Especiales da vía libre a la conformación de propiedades superiores a la Unidad Agrícola Familiar –UAF- (artículos 45 y 46). En ese sentido, el ministro de Agricultura y Desarrollo Rural ha reconocido que para proyectos productivos que tienen como socios a campesinos, que acreditan una nueva tecnología, exportaciones futuras y responsabilidad ambiental se flexibilizará la norma que limita los límites a la adjudicación de tierras⁹⁶. Esta flexibilización de la figura de la UAF⁹⁷ desvirtúa la viabilidad de la pequeña propiedad rural y favorece la acumulación de propiedad en pocas manos.

De otro lado, el PND no contempla ninguna disposición que aplique las recomendaciones sobre la prelación que debe brindarse a los procesos de constitución, ampliación y saneamiento de resguardos indígenas y territorios colectivos, y a las garantías para el derecho de los pueblos indígenas⁹⁸ y las comunidades afrocolombianas⁹⁹ sobre sus territorios ancestrales.

_

⁹⁴ Un valor de 1 en el coeficiente Gini equivale a una concentración total de la propiedad. Ver al respecto: Ibáñez, Ana María, La persistencia de la concentración de la tierra, noviembre 3 de 2010. Disponible en web: http://www.box.net/shared/zjrpu6m9nx

⁹⁵ El gobierno ha anunciado la implementación de un proyecto de ganadería y palma aceitera en las 17 mil has de la hacienda Carimagua, en el departamento del Meta, con 600 familias de desplazados asociadas en una empresa agroindustrial con la empresa palmicultora Indupalma y la Federación de Ganaderos de Colombia – Fedegan. El modelo será replicado en la región de la Orinoquía. Ver al respecto: "Gobierno presenta hoy plan de choque para recuperación de la Orinoquia", diario El Tiempo, marzo 10 de 2011, pág. 2.

^{96 &}quot;Así será la apuesta del Gobierno en la Orinoquía", Diario El Tiempo, marzo 10 de 2011, Pág. 2.

⁹⁷ La ley 160 de 1994 en su artículo 30 define la unidad agrícola familiar (UAF) como "la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio". La explotación de la UAF requiere básicamente del trabajo de la familia campesina propietaria.

⁹⁸ La falta de garantías para el derecho al territorio de los pueblos indígenas se evidencia en los dos millones y medio de has. de territorios ancestrales sin legalizar, 530.000 superpuestas por concesiones mineras y tres millones y medio por solicitudes en trámite, siete millones de has en zonas de exploración y explotación petrolera y crecientes plantaciones forestales de palma aceitera y maderables. La simple superposición de mapas muestra a los pueblos indígenas en riesgo evidente. Ver Houghton, Juan, en Cecoin, *La Tierra contra la muerte*, Ediciones Anthropos, Bogotá D.C., febrero de 2008, págs. 83 a 143.

⁹⁹ El Comité contra la Discriminación Racial recomendó al Estado colombiano velar "por el reconocimiento y el respeto de la propiedad colectiva de la tierra de las comunidades afrocolombianas y los pueblos indígenas y que esa propiedad pueda ejercerse en la práctica reduciendo los procedimientos burocráticos de reclamación y adoptando medidas eficaces para proteger a las comunidades de toda violación cuando intentan ejercer sus derechos". Naciones Unidas, Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Colombia, CERD/C/COL/CO/14, 28 de agosto de 2009, párr. 19.

El Plan tampoco aplica la recomendación del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas en relación con la armonización de la política de desarrollo económico con los derechos de los pueblos indígenas. En las Bases del Plan el Gobierno señala que promoverá la formulación del proyecto de Ley Estatutaria de Consulta Previa y su reglamentación. Sin embargo, el Proyecto de Ley del Plan no incluye ninguna medida al respecto que aplique la recomendación de garantizar el derecho a una previa, amplia y legítima consulta y participación de los pueblos indígenas en caso de implementación de proyectos de infraestructura y explotación de recursos naturales en sus territorios ¹⁰⁰. En cambio, es muy preocupante que el Plan asigne a la explotación minera y a la expansión energética el papel de principal "locomotora" de crecimiento y generación de empleo ¹⁰¹. Esta estrategia estimula la inversión privada mediante la eliminación de barreras como las zonas de reserva o protegidas ¹⁰² y los territorios de pueblos de los indígenas y de las comunidades afrocolombianas ¹⁰³.

En conclusión, el Plan Nacional de Desarrollo no garantiza plenamente el derecho a la tierra, puesto que establece vías marginales de formalización y acceso a la tierra de los campesinos, pero sin afectar la concentración de la tierra en grandes propiedades latifundistas. El Plan desvirtúa la viabilidad de la economía campesina al flexibilizar la figura de la Unidad Agrícola Familiar y al fomentar proyectos agroempresariales a través de alianzas con grandes empresarios. Por otra parte, la estrategia de expansión minera y energética del Plan representa una seria amenaza para el derecho a la tierra, especialmente en el caso de los territorios colectivos de las poblaciones afrocolombianas e indígenas.

Capítulo II. Sobre las medidas para la superación del conflicto armado interno

En este capítulo se contrastarán las recomendaciones internacionales relacionadas con el desmantelamiento efectivo de los grupos paramilitares y las propuestas contenidas en el PND. En el segundo acápite, se examinará el PND en relación con el derecho humanitario y la búsqueda de la seguridad y la paz.

1. Frente a los grupos paramilitares

¹⁰⁰ Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, 15.º período de sesiones, Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, La situación de los pueblos indígenas en Colombia: Seguimiento a las recomendaciones hechas por el Relator Especial anterior, A/HRC/15/34/, enero 8 de 2010, párr. 76.

Departamento Nacional de Planeación, Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para todos, págs. 213 a 228.
 La meta del Plan minero energético Visión 2019 es triplicar el área de contratos mineros. Unidad de Planeación Minero Energética, Ministerio de Minas y Energía, Colombia País Minero: Plan Nacional Visión 2019.

Las concesiones mineras en 2010 afectaban más de 600 mil hectáreas de propiedad colectiva de indígenas y las solicitudes de nuevas concesione se traslapan con 3,5 millones de hectáreas de resguardos. González Pozo, Camilo, *La Renta Minera y el Plan de Desarrollo 2010-2014*, febrero de 2011, pág. 35. Disponible en web: http://www.indepaz.org.co/attachments/580_Renta%20minera%20_Colombia%202011.pdf

El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas recomendó en 2010 al Estado Colombiano efectivizar las recomendaciones recibidas con anterioridad, "incluidas las relativas a beneficios jurídicos para los desmovilizados de grupos armados ilegales, connivencia entre las fuerzas armadas y miembros de grupos paramilitares, la falta de investigaciones sobre graves violaciones de los derechos humanos y los ataques contra los defensores de derechos humanos" y lamentó que subsistieran para 2010 muchos de los motivos de preocupación de años anteriores.

El PND pasa de largo sobre estas cuestiones y afirma que Colombia ha alcanzado niveles de seguridad sin precedentes que se lograron, según el documento, gracias a la llamada "política de seguridad democrática" que, después de ocho años, permitió al Estado recuperar el territorio que antes "se encontraba bajo la influencia violenta de los Grupos Armados al Margen de la Ley (GAML), que comprenden a las FARC, el ELN y las Bandas Criminales (BACRIM)"¹⁰⁴.

Pese a la supuesta recuperación del territorio, las bases del PND reconocen la existencia actual de los grupos guerrilleros FARC y ELN y de las llamadas *Bandas Criminales*. Pero niega que dichas "bandas" sean en realidad grupos paramilitares. Este último asunto reviste especial gravedad, por lo menos por dos razones: la primera, porque es falso que los grupos paramilitares se hayan desmantelado efectivamente, falsedad que ha sido advertida por la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos ¹⁰⁵; y la segunda, porque pretende negar la existencia de una de las partes que interviene de manera activa en el conflicto armado interno en Colombia, atacando permanentemente a la población civil en muchas oportunidades bajo la omisión, tolerancia, o aquiescencia de agentes del Estado.

La negación del paramilitarismo en el Plan Nacional de Desarrollo, documento que debe establecer "las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo" tiene como consecuencia que no se adoptarán medidas eficaces para la superación del problema en Colombia, y que, por el contrario, se degradará aún más el conflicto armado interno y se repetirán las violaciones a los derechos humanos.

a) Los grupos paramilitares no se han desmantelado, pero se niega su existencia

¹⁰⁴ Departamento Nacional de Planeación, *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010 -2014: Prosperidad para Todos*. Disponible en web: http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/PND/PND20102014.aspx, pág. 404.

^{105 &}quot;(...) Estos grupos están fuertemente armados, tienen organización militar y mandos responsables y disponen de capacidad para ejercer control territorial y adelantar acciones militares contra otros actores armados. Son un factor activo en la intensidad del conflicto armado, con consecuencias directas y graves para la población civil. Se ha recibido información que sugiere nexos, aquiescencia o tolerancia de algunos miembros de la fuerza pública en acciones atribuidas a algunos de estos grupos. El país enfrenta importantes retos para consolidar el proceso de desmovilización por el surgimiento de nuevos grupos armados ilegales. Las estructuras, intereses y modus operandi de estos grupos no son homogéneos y el uso de términos idénticos para calificarlos a veces no logra dar cuenta de su gama de actividades, objetivos y alianzas. Sin embargo, independientemente de su denominación, constituyen fuente de legítima preocupación porque continúan ejerciendo violencia contra la población civil". Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, Doc. A/HRC/7/39, 28 de febrero de 2008, párr. 39 v 40.

y 40. ¹⁰⁶ Constitución Política de Colombia, artículo 339.

El Gobierno colombiano negó la persistencia del paramilitarismo en Colombia, por ejemplo, cuando afirmó en su informe al Comité de Derechos Humanos presentado en 2010, que en el año 2006 "las AUC culminaron el proceso de paz con la desmovilización colectiva de 37 frentes, lo que significó la dejación de armas de 31.671 de sus miembros". Sin embargo, es una realidad que estos grupos continúan operando y que no han sido desmanteladas las estructuras políticas, militares y económicas que sirven al paramilitarismo, pese a que en algunos casos sean presentadas como "bandas criminales". Sobre la continuidad de las estructuras paramilitares y de sus acciones cabe destacar dos asuntos. El primero de ellos, el hecho de que "casi todos los líderes de los grupos sucesores [de los paramilitares] son jefes de las AUC de rango medio que nunca se desmovilizaron o que continuaron participando en actividades delictivas pese a que aparentaron haberse sumado a la desmovilización "108". De tal suerte que las estructuras de los grupos paramilitares se mantienen y lo que ha habido parece ser, más que una desmovilización y/o reconfiguración, una especie de trasmisión de mando 109.

Al respecto, además, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en su informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Colombia de 2007, constató que se trata de grupos "fuertemente armados, [que] tienen organización militar y mandos responsables y disponen de capacidad para ejercer control territorial y adelantar acciones militares contra otros actores armados "110". Podría afirmarse, entonces, que se trata de grupos que cumplen los criterios para ser considerados como grupos que participan en las hostilidades, de acuerdo con el artículo primero del Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra 111. Este análisis se suma al enunciado anteriormente, según el cual la persistencia del paramilitarismo se evidencia en que los mandos medios de las estructuras existentes antes de la supuesta desmovilización lideran hoy en día los nuevos grupos. Esto contrasta con las bases del PND, que caracterizan a las llamadas Bandas Criminales, como "agrupaciones de carácter multidelictivo, con alcance transnacional, carentes de plataforma ideológica y cuyos fines son netamente económicos" 112.

¹⁰⁷ Comité de Derechos Humanos, *Sexto Informe periódico de los Estados Partes: Colombia*, CCPR/C/COL/6, 2 de junio de 2009, párr. 45.

<sup>45.

108</sup> Human Rigths Watch, *Herederos de los paramilitares*. Disponible en web: http://www.hrw.org/es/reports/2010/02/03/herederos-de-los-paramilitares, pág. 10.

los-paramilitares, pág. 10.

"Cuatro de los cinco grupos más fuertes - 'Urabeños', Erpac, 'Renacer', y 'Paisas'- nacieron con ex 'paras' a la cabeza y siguen en manos de antiguos integrantes de las autodefensas (...). En la lista de jefes de bandas también hay hijos de ex jefes de las Auc". "Ex 'paras' mandan en 4 de los 5 grupos más poderosos, 27 de febrero de 2011, El Tiempo p. 3.

¹¹⁰ Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, Doc. A/HRC/7/39, 28 de febrero de 2008, párr. 39.

[&]quot;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 1 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" (negrilla fuera de texto). Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II).

¹¹² Departamento Nacional de Planeación, *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010 -2014: Prosperidad para Todos*. Disponible en web: http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/PND/PND20102014.aspx, pág. 404.

En lo que tiene que ver con la persistencia de las estructuras políticas, cabe destacar que las relaciones entre políticos y paramilitares no han sido superadas. La Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en su informe sobre la situación en Colombia en 2010, "observa con preocupación que la influencia de la llamada 'parapolítica' no ha desaparecido del nuevo Congreso"113. Esta situación se evidencia, según la Oficina, en que de los congresistas elegidos en marzo de 2010, 13 están siendo investigados por la Corte Suprema de Justicia, en virtud de sus relaciones con grupos paramilitares 114. Adicionalmente, según otras fuentes, "ya van más de mil funcionarios, policías, fiscales y militares investigados o retirados por nexos con bandas. Y hay alertas sobre el riesgo de que terminen poniendo alcaldes y concejales en los comicios de octubre" 115. Así las cosas, la influencia del paramilitarismo en la política nacional permanece.

Finalmente, es de destacar la existencia de vínculos entre las bandas criminales y la Fuerza Pública, consustancial al paramilitarismo y verificada en el informe de la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los derechos humanos en Colombia¹¹⁶. La situación es de tal magnitud que, según el Ministerio de Defensa, han sido retirados 350 militares por sospechas de vínculos con las bandas criminales, y desde 2008 en la Policía se han realizado 319 investigaciones contra 888 de sus miembros, producto de las cuales 287 funcionarios fueron retirados y denunciados penalmente por sus vínculos con estos grupos 117. Uno de los casos más conocidos "es el del mayor Julio César Parga, que era jefe del Gaula del Ejército en Montería y fue capturado en el 2007. Está procesado por 'falsos positivos' y por trabajar para 'los Paisas'. Incluso fue extraditado a los Estados Unidos, pero se salvó de ese proceso y está de nuevo en Colombia "118.

b) Persisten las violaciones a los derechos humanos cometidas por los grupos paramilitares

La persistencia del paramilitarismo se demuestra también con la continuación de violaciones a los derechos humanos de la población civil¹¹⁹. En este sentido, la Comisión Colombiana de Juristas ha registrado que entre el 1° de diciembre de 2002 y el 30 de junio de 2009 por lo menos 4.820 personas han perdido la vida por fuera de combate por causa de grupos paramilitares.

¹¹³ Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, Doc. A/HRC/16/22, 3 de febrero de 2011

¹¹⁴ Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, Doc. A/HRC/16/22, 3 de febrero de 2011.

[&]quot;Bandas, la gran amenaza", 27 de febrero de 2011, El Tiempo, p. 2.

¹¹⁶ Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, Doc. A/HRC/16/22, 3 de febrero de 2011.

^{117 &}quot;Más de mil hombres de la Fuerza Pública, investigados", 27 de febrero de 2010, *El Tiempo*, p. 3.
118 "Más de mil hombres de la Fuerza Pública, investigados", 27 de febrero de 2010, *El Tiempo*, p. 3.

¹¹⁹ Las bandas criminales "en el 2010 realizaron más ataques contra la población civil que las Farc y el ELN combinados". "Bandas, la gran amenaza", 27 de febrero de 2011, El Tiempo, p. 2.

Cabe destacar, en el marco de dicha continuidad de las violaciones, la persistencia de una situación de ataque sistemático y generalizado a líderes sociales, defensores y defensoras de derechos humanos, pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas, entre otros sectores, por parte de las llamadas "Bandas Criminales", tal como lo constató la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en su informe sobre 2010. Según algunos estudios, "los neoparamilitares existen para mantener lo que los paramilitares lograron. La presión violenta en contra de los líderes de las víctimas que buscan la restitución de sus tierras y de otros movimientos sociales sólo puede explicarse así" 120.

Esta política de ataques es propia de las formas de operar de grupos paramilitares, que se han ocupado durante años de perseguir a la población civil, y en particular a quienes se organizan para exigir sus derechos y a las personas socialmente marginadas.

Al respecto, la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en su informe correspondiente a 2010 señala que, como se puede deducir de los casos presentados, "la presencia de grupos armados ilegales surgidos de la desmovilización de organizaciones paramilitares es motivo de preocupación por su expansión y por la intensidad de los actos de violencia que han cometido contra la población" 121.

Por otra parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), manifestó el 8 de marzo de 2011 su preocupación por las amenazas de las denominadas "Águilas Negras" contra organizaciones que se dedican a la defensa de los derechos humanos. De acuerdo con la CIDH, docenas de organizaciones de derechos humanos recibieron una amenaza que señala: "llegó la hora de exterminar y aniquilar a todas las personas y organizaciones que se hacen pasar por defensoras de derechos humanos" 122.

Homicidio de tres personas en Montelíbano (Córdoba), por "grupos armados ilegales surgidos de la desmovilización de organizaciones paramilitares" ¹²³

En Montelíbano (Córdoba), el 11 de abril de 2011, fueron asesinados la gobernadora del cabildo indígena de La Esperanza, Yolanda Isabel Álvarez Ibáñez, y su esposo. De

¹²⁰ Jorge Restrepo, Juan David González y Alonso Tobón, "Paramilitarismo: la amenaza sigue viva". Disponible en web: http://www.razonpublica.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1861:paramilitarismo-la-amenaza-sigue-viva&catid=22:regiones&Itemid=31

¹²¹ Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en

¹²¹ Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, Doc. A/HRC/16/22, 3 de febrero de 2011, pág.24.

¹²² Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Comunicado de Prensa Nº 19/11, CIDH expresa preocupación por amenazas contra organizaciones de derechos humanos en Colombia. Disponible en web: http://cidh.org/Comunicados/Spanish/2011/19-11sp.htm

¹²³ Al respecto, ver: Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, Doc. A/HRC/16/22, 3 de febrero de 2011, pág. 24.

acuerdo con las autoridades estos crímenes habrían sido cometidos por miembros de "Los Paisas". En el mismo municipio, el 24 de noviembre de 2011, fue asesinado un menor de 14 años, presuntamente por miembros de "Los Urabeños" 124.

Por lo anterior, asimilar los grupos neo-paramilitares a la criminalidad común impide reconocer el fracaso del proceso de "desmovilización" de los paramilitares y dificulta adoptar medidas adecuadas, para hacer frente a esta situación, esto es, para lograr el desmantelamiento efectivo de estos grupos.

2. Frente al derecho humanitario y la búsqueda de la seguridad y la paz

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales manifestó estar "profundamente alarmado por las consecuencias del prolongado conflicto armado interno en el Estado parte" ¹²⁵. Sobre este aspecto de la realidad nacional, la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en su informe correspondiente al año 2010, recomendó:

"Para alcanzar una plena vigencia de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario en Colombia, es imperioso que el Estado, los grupos armados ilegales y la sociedad civil presten prioridad, particularmente, a los derechos de las víctimas, y aumenten sus esfuerzos por encontrar vías de diálogo y negociación que permitan logar una paz sostenible y duradera" 126.

El PND se caracteriza por hacer muy pocas referencias al conflicto armado interno y por no identificar como un reto la superación del mismo. En varios de sus capítulos, el Plan se refiere a la "consolidación" de la seguridad y la paz¹²⁷. El uso del término consolidación por parte del Gobierno implica que, según su forma de entender la realidad, la seguridad y la paz son objetivos ya alcanzados y que, por consiguiente, el papel del Estado es afianzarlos.

Dicha concepción es un punto de partida equivocado para lograr la paz y la seguridad en el país. De una parte porque, como puede constatarse a partir de las observaciones y recomendaciones de las citadas instancias de protección de los derechos humanos, lejos de

¹²⁴ Al respecto, ver: Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, Doc. A/HRC/16/22, 3 de febrero de 2011, pág. 24.

¹²⁵ ONU, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observaciones finales del Comité de derechos Económicos Sociales y Culturales. Colombia*, 7 de junio de 2010, Doc. E/C.12/COL/CO/5, párr. 7.

¹²⁶ Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, Doc. A/HRC/16/22, 3 de febrero de 2011, párr.107.

¹²⁷ Ver por ejemplo: Departamento Nacional de Planeación, Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010 -2014: Prosperidad para todos, págs. 20, 22, 261.

haber alcanzado la paz, en Colombia persiste un conflicto armado interno con consecuencias funestas para la población civil. Además, porque implica que el presidente Juan Manuel Santos comparte la perspectiva de seguridad desarrollada durante el Gobierno del presidente Álvaro Uribe, que se caracterizó por el desconocimiento de principios básicos en materia de derechos humanos y de derecho humanitario que llevaron al país a una profunda crisis y al resquebrajamiento del Estado de derecho 128.

La concepción de paz y seguridad contenida en el PND se materializa en medidas que, de ser aplicadas, continuarán degradando el conflicto armado interno y vulnerando los derechos de la población civil. Los elementos más preocupantes del Plan en esta materia son: a) Persistencia de estrategias militaristas que han tenido efectos adversos sobre los derechos de la población; b) Medidas de involucramiento de la población civil en el conflicto armado interno; y c) Medidas que contribuyen a la conformación y fortalecimiento de grupos paramilitares.

a) Persistencia de estrategias militaristas que han tenido efectos adversos sobre los derechos de la población

El Estado colombiano tiene el deber desarrollar políticas para enfrentar las amenazas en materia de seguridad y, en particular, la crisis que se deriva del conflicto armado interno. Sin embargo, varios reportes de las organizaciones sociales y de derechos humanos han demostrado que, con el modelo militarista aplicado entre los años 2002-2010, que el Gobierno actual quiere consolidar,

"se pone en riesgo la autonomía de las autoridades civiles locales, afectando principios básicos del Estado de derecho, se somete la política social a los parámetros de la guerra por la creciente injerencia de las Fuerzas Militares en la toma de decisiones en materia de política social y de satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, se eluden las consultas con los pueblos indígenas y afrodescendientes de estos territorios, y la ayuda humanitaria queda supeditada a una agenda militar" 129.

En este sentido, el PND, por ejemplo, propone "mitigar el impacto de la presencia de la Fuerza Pública sobre comunidades y territorios indígenas"¹³⁰. El planteamiento gubernamental significa que la Fuerza Pública permanecerá ocupando tales territorios. Esto desconoce los múltiples llamados hechos por pueblos indígenas en el país que han reclamado el respeto de los actores armados a su autonomía frente al conflicto armado interno y que han aspirado a llevar a cabo sus propios planes de vida, sin la presencia de

130 Departamento Nacional de Planeación, Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010 -2014: Prosperidad para todos, pág. 368.

 ¹²⁸ Ver: Comisión Colombiana de Juristas y Coordinación Colombia Europa-Estados Unidos, Informe Alternativo al sexto Informe periódico presentado por el Estado de Colombia al Comité de Derechos Humanos, junio de 2010, en: www.coljuristas.org
 129 Organizaciones sociales, de paz y derechos humanos, Informe para el Examen Periódico Universal de Colombia, julio de 2008" en:

ninguno de los grupos que participan en las hostilidades en sus territorios ¹³¹. En esa medida, el Plan no se propone cumplir con la recomendación hecha en el año 2004 por el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, en el sentido de que "debe atenderse prioritariamente la demanda de los pueblos indígenas de que todos los actores armados respeten sus zonas neutrales y desmilitarizadas. Es urgente crear zonas de paz indígenas libres de cualquier operación militar, bajo supervisión internacional" ¹³².

La concepción militarista de la seguridad está estrechamente ligada con el hecho de que el Gobierno ha priorizado satisfacer la necesidad de seguridad de sectores económicamente poderosos, sobre la de la población en general. En ese sentido el PND expresa que: "Se promoverá la armonización de las acciones policiales con los requerimientos en seguridad y convivencia ciudadana de los macroproyectos y nuevos asentamientos urbanos" 133.

b) Medidas de involucramiento de la población civil en el conflicto armado interno

El PND contiene afirmaciones que hacen temer que el principio de distinción entre quienes participan en las hostilidades y quienes no lo hacen seguirá siendo vulnerado. Entre ellas, se advierte la siguiente:

"Dada la intención de cambio y adaptación de los grupos armados al margen de la ley ante la acción de la Fuerza Pública, las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y los Organismos de Seguridad del Estado intensificarán su esfuerzo por desarticular a estos grupos y demás organizaciones que amenacen la seguridad de los colombianos a través de la violencia, el crimen, el terrorismo y el trabajo de masas" 134.

Es muy preocupante que el Gobierno insista en incluir entre quienes amenazan la seguridad del Estado a organizaciones que realizan "trabajo de masas". Esto significa un riesgo para las personas que se organizan en torno a la reivindicación de sus derechos o para la realización de actividades pacíficas de protesta social. Las personas que llevan a cabo este tipo de actividades no violentas no pueden ser consideradas como una amenaza para la seguridad del Estado, ni estar, en ningún caso, en la mira de la Fuerza Pública.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos reconoce los derechos de libre opinión, expresión y asociación. De conformidad con el Pacto, el derecho a la libre expresión "comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma

¹³¹ Ver al respecto: ONU, Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen, Documento E/CN.4/2005/88/Add.2 del 10 de noviembre de 2004, párr.88.

¹³³ Departamento Nacional de Planeación, Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para todos, pág. 368.

¹³⁴ Departamento Nacional de Planeación, Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para todos, pág. 390.

impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección "135". La norma citada reconoce también el derecho de todas las personas a la reunión pacífica y el de asociarse libremente para la protección de sus intereses 136.

En consecuencia, el planteamiento contenido en el PND atenta contra dichas normas, que deben ser respetadas en cualquier Estado de derecho. Adicionalmente, es violatorio del principio de distinción. En este punto, cabe destacar un concepto emitido en el año 2003 por la Oficina en Colombia de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los **Derechos Humanos:**

"Es importante subrayar que cualquier interpretación no acertada del principio de distinción podría aumentar las dificultades de la importante labor humanitaria cumplida hoy en Colombia por el Comité Internacional de la Cruz Roja, varias agencias del Sistema de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales que protegen, defienden y ayudan a los miles de hombres, mujeres y niños afectados por la guerra. Es de recordar que esa labor ya se adelanta en condiciones adversas y riesgosas por causa de la degradación del conflicto armado interno "137.

c) Medidas que contribuyen a la conformación y fortalecimiento de grupos paramilitares

El involucramiento de personas civiles en actividades propias de la Fuerza Pública es una práctica recurrente en Colombia que contribuye a la conformación de grupos paramilitares. Este hecho ha sido reconocido por las instancias de protección de los derechos humanos ¹³⁸ y por los propios jefes paramilitares¹³⁹. En ese sentido, es muy preocupante la siguiente medida contemplada en el Plan:

"Consolidar las 'Redes de Apoyo y Solidaridad Ciudadana' a través de la coordinación entre la Policía Nacional y la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, [lo que] permitirá aprovechar la información suministrada por los más de 190.000 guardias de seguridad y los medios técnicos de los servicios de vigilancia, existentes en el país. Para lograrlo, se mantendrá el marco institucional existente para la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, que garantiza su funcionamiento "140".

136 Artículos 21 y 22.

¹³⁵ Artículo 19.

Oficina el Colombia del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, "Comunicado de Prensa, sobre la importancia del principio de distinción en el conflicto armado interno", 30 de junio de 2003. En: www.hchr.org.co

Ver, por ejemplo: Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso de la masacre de 19 comerciantes vs. Colombia, sentencia de 5 de julio de 2004; Caso de la masacre de La Rochela vs. Colombia, sentencia de 11 de mayo de 2007.

Ver al respecto: reseña de la Audiencia de versión libre del postulado Salvatore Mancuso, alias "Triple Cero", Medellín, 15 de mayo de 2007, en Comisión Colombiana de Juristas, "Colombia: la metáfora del desmantelamiento de los grupos paramilitares", pág. 150, en www.coljuristas.org

140 Departamento Nacional de Planeación, Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010 -2014: Prosperidad para todos, pág. 398.

Las "Redes de Apoyo y Solidaridad Ciudadana" se crearon a partir del decreto 3222 del 27 de diciembre de 2002 141, y tienen como propósito

"enlazar los servicios de vigilancia y seguridad privada con la Policía Nacional, como estrategia para prevenir y evitar la comisión de delitos (...). Se trata de que los más de 190 mil vigilantes en todo el territorio nacional, ayuden no sólo con la vigilancia del edificio, el establecimiento o la zona que se les haya asignado para su custodia, sino que también vigilen su entorno, de puertas para afuera "142".

El actual Gobierno está proponiendo, no solo revitalizar estas redes, sino complementarlas con "un plan especial de incentivos y reconocimientos, ya sean académicos o de promoción laboral" 143. Es indispensable que las instancias nacionales e internacionales de protección observen, con especial atención, el desarrollo de esta medida que involucra a personas civiles armadas en el conflicto y que, por consiguiente, mantiene abierta la compuerta a nuevas formas de paramilitarismo en Colombia.

El artículo primero del proyecto de ley del PND indica que "consolidar la paz" implica "asegurar el respeto y la garantía de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario". Si el Gobierno tiene un interés genuino en este propósito, tiene la obligación de revisar el contenido de su política de militarización, de involucramiento de la población civil en el conflicto armado y de generación de nuevas formas de paramilitarismo, a la luz de los principios y normas que rigen la materia y teniendo en cuenta la experiencia lamentable que ha vivido el país por causa del desconocimiento de las mismas.

Capítulo III. Derechos de las víctimas y fortalecimiento del Estado de derecho

Las siguientes líneas están dedicadas a examinar las propuestas del PND y otras iniciativas gubernamentales en relación con el fortalecimiento del Estado de derecho y los derechos de las víctimas. Con ese propósito los dos primeros acápites están destinados a revisar la situación de las personas que defienden los derechos humanos y de las trabajadoras y trabajadores sindicalizados; el tercero revisa el cumplimiento de las recomendaciones internacionales en relación con el DAS; el cuarto analiza el cumplimiento de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación; y el quinto estudias las propuestas que se relacionan con la separación de poderes.

1. Situación de defensoras y defensores de derechos humanos

35

¹⁴¹ "Por el cual se reglamenta parcialmente el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada contenido en el Decreto Ley 356 del 11 de febrero de 1994, y se dictan otras disposiciones".

¹⁴² Ver al respecto: http://www.supervigilancia.gov.co/?idcategoria=1071

¹⁴³ *Ibíd*.

El Comité de Derechos Humanos de la ONU en 2010 manifestó su preocupación por la falta de progresos significativos del Estado colombiano en la aplicación de sus recomendaciones anteriores, refiriéndose, entre otras, a las relacionadas con los ataques contra defensoras y defensores de derechos humanos. El Comité instó al Estado a tomar medidas eficaces para garantizar la seguridad de las personas defensoras de derechos humanos.

Entre julio de 1996 y diciembre de 2010, por lo menos 218 defensoras y defensores de derechos humanos fueron víctimas de violaciones al derecho a la vida¹⁴⁵. La labor de defensa de los derechos humanos se llevó a cabo en Colombia, entre los años 2002 y 2010, en un contexto particularmente hostil, promovido por el Gobierno del presidente Álvaro Uribe, a través de la realización de manifestaciones descalificatorias en contra de quienes realizan actividades de defensa de derechos humanos y la implementación de una política sistemática de espionaje ilegal y hostigamiento a cargo de la agencia de inteligencia estatal en contra de organizaciones de derechos humanos y miembros de ONG, que los ha puesto en inminente riesgo¹⁴⁶.

El actual Gobierno, presidido por Juan Manuel Santos, ha tenido una actitud más respetuosa con las personas que defienden los derechos humanos y no ha realizado ni promovido señalamientos públicos contra ellas. Sin embargo, la situación de inseguridad y de hostigamiento para defensoras y defensores de derechos humanos continúa siendo difícil, teniendo en cuenta que persisten las violaciones a los derechos a la vida e integridad de defensoras y defensores. Entre agosto de 2010 (fecha de posesión del presidente Santos) y diciembre del mismo año, la CCJ registró que cinco personas defensoras de los derechos humanos fueron víctimas de violaciones al derecho a la vida. Para el mismo período correspondiente a 2009, se registraron también cinco víctimas ¹⁴⁷. Esta situación evidencia que se mantiene un patrón de ataques contra defensoras y defensores.

El Plan Nacional de Desarrollo señala que el Gobierno "considera que las violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, tales como (...)

¹⁴

¹⁴⁴ "El Comité expresa su preocupación por la falta de progresos significativos en la aplicación de las recomendaciones anteriores del Comité (incluidas las relativas a beneficios jurídicos para los desmovilizados de grupos armados ilegales, connivencia entre las fuerzas armas y miembros de grupos paramilitares, la falta de investigaciones sobre graves violaciones de los derechos humanos y los ataques contra los defensores de derechos humanos). El Comité lamenta que subsistan muchos motivos de preocupación (art. 2 del Pacto).

[&]quot;(...) Al Comité le preocupa la frecuencia de amenazas y hostigamientos contra las personas defensoras de derechos humanos, sindicalistas y periodistas por el ejercicio de su labor. El Comité observa los recursos dedicados al programa de protección del Ministerio del Interior, sin embargo considera que el Estado parte no ha cumplido a cabalidad con su deber de garantizar la seguridad e integridad de testigos y victimas (Artículos 6, 7, 17, 19 y 22)". Comité de Derechos Humanos, Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos, Colombia, Comité de Derechos Humanos, 99° período de sesiones, doc. CCPR/C/COL/CO/6, 4 de agosto de 2010. Párr. 8 y 17.

<sup>17.

145</sup> Comisión Colombiana de Juristas, *Listado de víctimas de violencia sociopolítica en Colombia, Violaciones en contra de defensoras y defensores de derechos humanos en Colombia, Julio de 1996 a diciembre de 2010*, actualizado el 22 de febrero de 2011. Disponible en web: http://www.coljuristas.org/LinkClick.aspx?fileticket=%2bKfGFxY9FW8%3d&tabid=36&language=es-CO

¹⁴⁶ Ver al respecto: Comisión Colombiana de Juristas, *Informe Alternativo al sexto Informe periódico presentado por el Estado de Colombia al Comité de Derechos Humanos*, junio de 2010, págs. 155 – 162. Disponible en web: www.coljuristas.org

¹⁴⁷ Comisión Colombiana de Juristas, *Listado de víctimas de violencia sociopolítica en Colombia, Violaciones en contra de defensoras y defensores de derechos humanos en Colombia, julio de 1996 a diciembre de 2010*, actualizado el 22 de febrero de 2011. Disponible en web: http://www.coljuristas.org/LinkClick.aspx?fileticket=%2bKfGFxY9FW8%3d&tabid=36&language=es-CO

restricciones a las libertades y amenazas a defensores de Derechos Humanos y líderes sociales (...), constituyen especial preocupación que lo instan a avanzar con decisión en el diseño e implementación de la Política Nacional Integral de DDHH v DIH" 148. Sin embargo, ni las Bases del Plan, ni la ley que lo desarrolla, contienen medidas efectivas que garanticen la protección de los derechos de defensoras y defensores y que respondan a una política articulada al respecto.

Un ejemplo de ello es la ley 1426 de diciembre de 2010, que modificó el Código Penal en lo relacionado con algunas conductas punibles que atentan contra los bienes jurídicamente protegidos de las y los defensores de derechos humanos. La ley endurece las penas de ciertos delitos cuando son cometidos en contra de defensoras o defensores y amplía el término en el que algunos de ellos prescriben. Las medidas contenidas en la ley son insuficientes para lograr la garantía de los derechos de defensoras y defensores. Primero, porque no se tiene certeza de la eficacia del endurecimiento de penas para la reducción de los crímenes, especialmente si se tiene en cuenta que en Colombia, por los niveles de impunidad existentes, los perpetradores de violaciones a los derechos humanos saben que es improbable que lleguen a cumplir una pena. En segundo lugar, porque la situación de riesgo en la que se encuentran las personas que defienden los derechos humanos no se debe necesariamente a defectos en la legislación penal, sino a la inexistencia de una política de garantía de sus derechos.

Es necesario que el Gobierno, de manera consultada con las personas interesadas, diseñe una política de garantía de los derechos de defensoras y defensores, que reconozca la legitimidad de su labor.

2. Situación de sindicalistas

El Comité de Derechos Humanos recomendó al Estado colombiano la implementación de "medidas eficaces para garantizar la seguridad de las personas defensoras de derechos humanos, sindicalistas y periodistas "149, preocupado por las constantes amenazas y hostigamientos de que son víctimas por el ejercicio de su labor.

Durante el gobierno del presidente Juan Manuel Santos, el ejercicio de la actividad sindical en Colombia sigue siendo de alto riesgo y no existen garantías para su desempeño. Entre agosto de 2010 y enero de 2011, es decir, durante los primeros 6 meses del actual gobierno, 20 sindicalistas fueron asesinados, 3 desaparecidos forzadamente y 7 sufrieron algún atentado 150. Si bien el nuevo gobierno, a diferencia del anterior, no desconoce la existencia

¹⁴⁸ Departamento Nacional de Planeación, Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para Todos. Disponible en web: http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/PND/PND20102014.aspx, págs. 423.

149 Comité de Derechos Humanos, 99º período de sesiones, doc. CCPR/C/COL/CO/6, 4 de agosto de 2010, párr. 17.

¹⁵⁰ Base de Datos de Derechos Humanos, Sinderh, Escuela Nacional Sindical (ENS). Los datos totales del año 2010 son provisionales, en tanto no se ha realizado a cabalidad el proceso de recolección y contrastación de la información.

de la violencia antisindical, aún no adopta medidas serias y eficaces para enfrentar la inmensa tragedia de derechos humanos que sufre el sindicalismo.

El Comité de Derechos Humanos recomendó al Estado colombiano "seguir fortaleciendo el programa de protección del Ministerio del Interior, dotar[lo de] recursos adicionales, conseguir que las medidas de protección tomadas sean coordinadas con las personas beneficiarias y asegurar que agentes de inteligencia no participen en el desarrollo de programa",151.

Al respecto, las Bases del PND 2010-2014, dentro de su Política Nacional Integral de DDHH y DIH, prevén como propósito "fortalecer, desarrollar y armonizar los planes, programas y proyectos de protección de personas, grupos y comunidades que se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo de sufrir un daño irreparable a sus derechos a la vida, libertad, integridad o seguridad personal"¹⁵².

En el desarrollo y fortalecimiento de dichos programas, el Gobierno deberá tomar medidas para subsanar las falencias actuales del programa de protección del Ministerio del Interior. Entre las falencias más importantes se encuentran: (1) la falta de diálogo con las organizaciones sindicales para la formulación del programa, que adolece de correspondencia con las dinámicas reales de violencia en contra del sindicalismo; (2) la circunscripción de la cobertura a los dirigentes sindicales y la correspondiente falta de cobertura para los trabajadores de base de las organizaciones, quienes realizan gran parte del trabajo social y sindical y representan aproximadamente un 75 % de las víctimas de la violencia antisindical; (3) la falta de efectividad, que se demuestra por las cifras referenciadas con anterioridad; (4) la ausencia de criterios de seguimiento que imposibilidad evaluar y medir el impacto del programa sobre la situación de derechos humanos de los miembros de organizaciones sindicales ¹⁵³.

Otra gran preocupación es la privatización de los esquemas de protección, los cuales fueron entregados a la empresa privada de seguridad Vise Ltda. a partir del año 2008¹⁵⁴. Esta

^{151 &}quot;El Estado parte debe tomar medidas eficaces para garantizar la seguridad de las personas defensoras de derechos humanos, sindicalistas y periodistas. El Estado debe seguir fortaleciendo el programa de protección del Ministerio del Interior, dotar recursos adicionales, conseguir que las medidas de protección tomadas sean coordinadas con las personas beneficiarias y asegurar que agentes de inteligencia no participen en el desarrollo de programa. El Estado parte debe proporcionar al Comité información detallada sobre todos los procesos penales relativos a amenazas, ataques violentos y asesinatos de defensores de los derechos humanos, sindicalistas y periodistas en su próximo informe periódico." Comité de Derechos Humanos, 99º período de sesiones, doc. CCPR/C/COL/CO/6, 4 de agosto de 2010, párr. 17.

152 Departamento Nacional de Planeación, Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para todos. Disponible en

web: http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/PND/PND20102014.aspx, pág. 426.

¹⁵³ Agencia de Información laboral, Escuela Nacional Sindical (ENS); Campaña Colombiana por Trabajos Decentes. No cesan los ataques contra los derechos humanos de los sindicalistas. En 2010 fueron asesinados 51 sindicalistas en Colombia, febrero de 2011. Disponible en web: http://www.ens.org.co/index.shtml?apc=Na--;1;-;-;&x=20166326

¹⁵⁴ El Ministerio del Interior y de Justicia, a través del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), está encargado de brindarles protección a todos los activistas políticos que estén amenazados en razón de su trabajo. Desde el año 2008, el Ministerio inició un "sistema de tercería", con el que comenzó a entregarle parte de los esquemas de seguridad que manejaba a una empresa privada. La empresa Vise Ltda, ganó la licitación y le fueron otorgados 180 esquemas de seguridad. Desde entonces, ha aumentado sus operaciones y maneja actualmente 278 esquemas, cuatro más de los que todavía maneja el DAS. El 30 de marzo de 2011, fecha en la cual se vence el contrato, es el plazo máximo para que se adjudique una nueva licitación, que incluirá todos los esquemas que aún quedan bajo la tutela

preocupación es compartida por Naciones Unidas. La Relatora sobre la situación de los defensores de derechos humanos ha recomendado al Gobierno no privatizar las medidas de protección a favor de los defensores 155. De manera similar, la Oficina en Colombia de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los derechos humanos ha establecido que "la cesión de los esquemas de protección a empresas privadas y otras reformas debería realizarse en consulta con las personas beneficiarias, recordando que el Estado mantiene la obligación indelegable de prevenir, proteger y garantizar el pleno disfrute de derechos en su jurisdicción" 156.

La violencia contra el sindicalismo no solamente se predica a nivel individual, sino que ha generado daños en diversas dimensiones y, particularmente, ha afectado los intereses del movimiento sindical como colectividad con la estigmatización, la reducción en el número de afiliados, y en su capacidad de acción, movilización y participación. Además, los trabajadores y trabajadoras se han inhibido de participar como sujetos sociales en la construcción de la sociedad ¹⁵⁷.

A pesar de estas graves afectaciones, el Estado no ha previsto en su agenda políticas concretas para la reparación colectiva del sindicalismo. Es necesaria y urgente la construcción concertada de una política pública sobre el tema que permita lograr la vigencia de la libertad sindical en el país, restablecer las condiciones de las organizaciones que han resultado afectadas por la violencia, y emprender un amplio programa de fortalecimiento del sindicalismo.

3. Departamento Administrativo de Seguridad (DAS)

En el año 2009 se empezó a conocer que el DAS, que es la agencia de inteligencia de la Presidencia de la República, realizó un plan ofensivo que incluyó, entre otras acciones violatorias de los derechos humanos, interceptación ilegal de comunicaciones, injerencias arbitrarias en la vida privada, la familia y el domicilio de miembros de la Corte Suprema de Justicia, organizaciones no gubernamentales, periodistas, sindicalistas, miembros de la oposición política y delegados de organismos internacionales ¹⁵⁸. A propósito de estos hechos, el entonces Ministro de Defensa y actual Presidente de la República, Juan Manuel

del DAS, los cuales pasarán a ser administrados privadamente. Fuente: Los escoltas privados, la nueva papa caliente del Ministerio del Interior, Medio informativo La Silla Vacía, 2 de febrero de 2011 Disponible en web: http://www.lasillavacia.com/historia/los-escoltas-privados-la-nueva-papa-caliente-del-ministerio-del-interior-21288

¹⁵⁵ Consejo de Derechos Humanos, *Informe de la relatora especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos Margaret Sekaggya, Misión a Colombia* (7-18 de septiembre de 2009), A/HRC/13/22/Add.3, 4 de marzo de 2010, párr.156.

¹⁵⁶ Consejo de Derechos Humanos, Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los derechos humanos sobre la situación de derechos humanos en Colombia, A/HRC/13/72, 4 de marzo de 2010, párr. 26.

¹⁵⁷ Agencia de información laboral, Escuela Nacional Sindical (ENS); Campaña Colombiana por Trabajos Decentes. *No cesan los ataques contra los derechos humanos de los sindicalistas. En 2010 fueron asesinados 51 sindicalistas en Colombia*, febrero de 2011. Disponible en web: http://www.ens.org.co/index.shtml?apc=Na--;1;-;-;&x=20166326

¹⁵⁸ Comisión Colombiana de Juristas. *Informe alternativo al sexto informe periódico presentado por el Estado de Colombia al Comité de Derechos Humanos*, junio de 2010.

Santos, manifestó, en su momento, que lo mejor era acabar con la entidad¹⁵⁹. Dicho propósito podría ser llevado a cabo ahora, en caso de que resulte aprobado un Proyecto de Ley¹⁶⁰ que actualmente cursa en el Congreso y que pretende dotar de amplias facultades extraordinarias al presidente de la República para que pueda modificar la estructura de la administración nacional. Específicamente, el artículo 17 del citado proyecto establece la facultad para crear, suprimir o escindir los Departamentos Administrativos, potestad que será usada para llevar a cabo la liquidación del DAS. Esta intención se confirma además con las declaraciones que ha realizado el actual Ministro del Interior y de Justicia, Germán Vargas Lleras¹⁶¹; igualmente se ha hablado de la liquidación del DAS en el marco de los debates sobre el proyecto de facultades extraordinarias¹⁶².

El Gobierno, en el documento base del Plan Nacional de Desarrollo (PND)¹⁶³ en relación con la actividad del DAS, centra su atención en tres aspectos:

- a) Transformar el DAS en una agencia civil de inteligencia dedicada exclusivamente a las labores de inteligencia y contrainteligencia.
- b) Crear una entidad especializada para que asuma exclusivamente las labores de control migratorio.
- c) Desarrollar las labores de inteligencia y contrainteligencia teniendo como soporte jurídico la Ley 1288 de 2010 y sus decretos reglamentarios.

Es necesario tener en cuenta que la Corte Constitucional, a través de la sentencia C-913 de 2010, declaró inconstitucional la ley 1288 de 2010 "Por medio de la cual se expiden normas para fortalecer el marco legal que permite a los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia cumplir con su misión constitucional y legal, y se dictan otras disposiciones" y por consecuencia quedaron fuera del ordenamiento jurídico los decretos 3600 de 2009 y 3475 de 2010 que la reglamentaban. Tal como se afirmó en la demanda de inconstitucionalidad contra la mencionada ley 164, esta presentaba tanto vicios de forma, como de fondo. Respecto de los vicios de forma se acusaron dos: en la tramitación de la ley se vulneró la reserva de ley (en sentido formal) al tramitarla como ordinaria cuando debía tramitarse como estatutaria por contener disposiciones que

^{159 &}quot;La liquidación del DAS: ¿qué hacer con los que saben demasiado?", La silla vacía, febrero 6 de 2011. Disponible en web: http://www.lasillavacia.com/historia/la-liquidacion-del-das-que-hacer-con-los-que-saben-demasiado-21489

¹⁶⁰ Proyecto de Ley 053/2010 en Cámara y 166/2010 en Senado, "Por medio de la cual se escinden unos ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la administración nacional y se dictan otras disposiciones".

Gobierno presenta proyecto para acabar el DAS", *El Espectador*, agosto 17 de 2010, en http://www.elespectador.com/noticias/politica/articulo-219552-gobierno-presenta-proyecto-acabar-el-das; ver también "DAS será liquidado por el gobierno nacional", agosto 17 de 2010, en http://www.caracol.com.co/nota.aspx?id=1342293

¹⁶² Acta de audiencia pública al proyecto de ley 053 de 2010, Cámara, audiencias públicas comisión primera constitucional permanente audiencia pública de 2010; ver también entre otras: Acta de Plenaria 19 del 29 de septiembre de 2010; Ponencia para segundo debate al proyecto de ley 166 de 2010 Senado, 053 de 2010 Cámara; información a la que ha tenido acceso la Comisión Colombiana de Juristas y cuyos documentos se encuentran en sus archivos.

Departamento Nacional de Planeación, "Bases del Plan nacional de Desarrollo, 2010-2014. Prosperidad para todos", 2010; y proyecto de ley No. 179 de 2011.

¹⁶⁴ Demanda presentada conjuntamente por la Corporación para la Defensa y Promoción de los Derechos Humanos Reiniciar y la Comisión Colombiana de Juristas.

regulaban el derecho fundamental de hábeas data, así como (en sentido material) al habilitar a algunos organismos administrativos para que reglamentaran por medio de decretos asuntos que por su naturaleza deberían ser regulados por medio de ley de la República. Igualmente la ley contenía vicios de fondo por desconocimiento de normas constitucionales al contener disposiciones contrarias al principio de Estado de derecho; y que no garantizaban de manera adecuada y suficiente la vigencia de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Los enunciados consignados en el Plan Nacional de Desarrollo, sobre el futuro del DAS, no responden a las recomendaciones señaladas por el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas que, en agosto de 2010¹⁶⁵, instó al Gobierno en relación con el DAS a "crear sólidos sistemas de control y supervisión sobre los organismos de inteligencia y crear un mecanismo nacional de depuración de los archivos de inteligencia, en consulta con víctimas y organizaciones interesadas, y en coordinación con la Procuraduría General de la Nación. El Estado debe investigar, juzgar y condenar adecuadamente a todas las personas responsables de los delitos indicados "166". Es claro que la preocupación principal del actual Gobierno no está orientada a crear mecanismos para el control de las fallas actuales y futuras de los organismos encargados de la inteligencia y la contrainteligencia del Estado. Tampoco parece preocuparle al Gobierno la situación en la que han quedado las personas víctimas de las actividades ilegales del DAS. No hay un plan para garantizar la depuración de los sistemas de información con los que cuenta el organismo y los documentos que, producto de dichas actividades ilegales, reposan en los archivos del ente, con información privada de periodistas, sindicalistas, defensores de derechos humanos, magistrados y miembros de la oposición.

Por lo anterior, se recomienda al Gobierno que formule una política de seguridad que permita una reforma a los organismos encargados de la inteligencia y contrainteligencia del Estado a través de la cual se delimiten suficientemente las funciones que deban realizar dichos organismos. Las medidas deben ser tomadas luego de una discusión pública y con la participación de las víctimas de las acciones ilegales, sobre el alcance de la actividad del DAS o del ente que entre a sustituirlo en sus funciones; cualquier reforma a los organismos de inteligencia del Estado debe fundamentarse en una perspectiva de seguridad basada en el respeto a los derechos humanos y el Estado de Derecho.

4. Derechos a la verdad, la justicia y la reparación

Dentro de las iniciativas normativas para regular los derechos de las víctimas no se han incluido propuestas que den cuenta de la interrelación entre los derechos a la verdad, la justicia y la reparación. Entre las más recientes y preocupantes, cabe destacar dos:

41

¹⁶⁵ Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, 99º período de sesiones, Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 40 del Pacto. Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos. Colombia, CCPR/C/COL/CO/6, agosto 4 de 2010. 166 Ibíd., párrafo 16.

De un lado, la ley 1424 de 2011, sobre beneficios penales a desmovilizados 167, que desconoce los deberes estatales de investigación, juzgamiento y sanción de graves violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, y vulnera así los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación. Contiene disposiciones que impiden que la información enviada al mecanismo no judicial de contribución a la verdad establecido en dicha norma sea utilizada como prueba judicial. Así mismo, contiene disposiciones que impiden que las presuntas víctimas controviertan las decisiones relacionadas con la suspensión de las órdenes de captura y con la suspensión condicional de la ejecución de la pena, desconociendo el deber del Estado de garantizar la participación de las víctimas en los procesos judiciales en los que puedan determinarse los responsables de violaciones de derechos humanos. Adicionalmente, no establece normas que garanticen que aquellas personas responsables de concierto para delinquir simple o agravado cuyo delito pueda considerarse como de lesa humanidad no serán destinatarios de los beneficios penales previstos en dicha ley. Son medidas demasiado benignas como para ser aplicadas a un responsable de un delito de esta naturaleza y las cuales podrían dificultar la investigación, el juzgamiento y la sanción de estas personas. Además, ello es contrario a la obligación reforzada impuesta al Estado colombiano por normas nacionales e internacionales de investigar, juzgar y sancionar las violaciones de derechos humanos en general, y los delitos de lesa humanidad en especial 168.

De otro lado, en el proyecto de ley sobre reparación a las víctimas de graves violaciones a los DD.HH. y al D.I.H. ¹⁶⁹, que actualmente se discute en el Congreso, persisten falencias estructurales que limitan la efectividad de los derechos de las víctimas:

- (i) Las medidas no serían aplicables a todas las víctimas: en casos de despojo de tierras se aplica solo a hechos posteriores al 1 de enero de 1991 y, en el resto de violaciones, a partir del 1 de enero de 1986; no se aplica a víctimas de hechos perpetrados por las llamadas "bandas emergentes"; tampoco a víctimas de graves infracciones al DIH cuando se trate de combatientes de grupos armados al margen de la ley; si bien de estas se excluye a las niñas y niños reclutados forzadamente, se establece que tal excepción se aplica solo cuando la desvinculación se haya dado siendo la víctima aún menor de edad; no se considera a las víctimas de despojo y de desplazamiento forzado intraurbano.
- (ii) No se considera adecuadamente la participación de las víctimas en la definición de los planes, programas y medidas que en materia de reparación se pretendan aplicar. Mención

167 Ley 1424 de 2010, "Por la cual se dictan disposiciones de justicia transicional que garanticen verdad, justicia y reparación a las víctimas de desmovilizados de grupos organizados al margen de la ley, se conceden beneficios jurídicos y se dictan otras disposiciones".
168 Por las razones expuestas esta ley fue demandada el pasado 11 de marzo ante la Corte Constitucional.

¹⁶⁹ Proyecto de ley 213 de 2010 Senado –107 de 2010 Cámara, acumulado con el proyecto 085 de 2010 Cámara "por la cual se dictan medidas de atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario y se dictan otras disposiciones".

especial merece la participación de los pueblos afrodescendientes e indígenas, a los cuales debe garantizárseles el derecho a la consulta previa ¹⁷⁰.

(iii) Aunque evidentemente la ley va a implicar gastos que el Estado debe asumir para asegurar su efectividad, en ella no se definen las fuentes de ingresos que tendrá el presupuesto nacional para asumir las medidas que está adoptando. Fuerzas políticas de la coalición de gobierno en el Congreso como el Partido de Unidad Nacional, insisten en la sostenibilidad fiscal como límite y como propuesta del Gobierno se establece que las medidas que impliquen un aumento de funciones de las instituciones del Estado deben ser asumidas con el espacio presupuestal ya establecido. En este sentido se hace necesario superar tales limitaciones y establecer una relación coherente entre las medidas definidas en el proyecto de ley, la ley de Plan Nacional de desarrollo y las leyes de presupuesto.

(iv) Sobre el contenido concreto de las medidas de reparación se rescatan las dos más preocupantes: (a) se establecen dos limitaciones a la restitución, que desnaturalizan este derecho: De un lado el "derecho de superficie", figura según la cual los predios usurpados en los cuales se encuentren establecidos "sistemas de producción agrícola, pecuaria, forestal o agroforestal y/o plantas de procesamiento y transformación de materias primas" darán derecho a los terceros de buena fe a un derecho sobre tales sistemas, lo cual implica que en estos casos la víctima de despojo no tendría la restitución material sino que recibiría "una renta o canon". La duración de este derecho sería establecida por el juez que decida la solicitud de restitución. De otro lado, se establece como causal para que no opere la restitución sino la compensación, el tratarse de "un bien afectado por proyectos considerados como de utilidad pública e interés social, que no garanticen la sostenibilidad del goce efectivo de los derechos restituidos". En este último caso el proyecto de ley no contiene una definición de lo que se debe entender por "utilidad pública" y por "interés social". Sin una descripción concreta de los alcances de estas expresiones, el carácter general de las mismas deja un amplio margen de interpretación que posibilita que pueda ser alegada su aplicación en casos no necesariamente excepcionales, lo cual arriesga la efectividad de la restitución al posibilitar que por esta vía se pretenda generalizar la compensación como medida reparadora, y (b) sobre las medidas de indemnización, el punto más importante lo constituye la necesidad de preservar el sentido que actualmente tiene el proyecto de que la reparación administrativa (que es exclusivamente indemnizatoria) no excluye la reparación judicial, aspecto en el que algunos parlamentarios han expresado la necesidad de instituir la figura de la "transacción", entendida como el desistimiento del derecho litigioso, que se transaría por el acceso a las medidas de indemnización administrativa. La indemnización previstas en la reparación administrativa no supera el 3% de la que sería reconocida por la vía judicial. Renunciar a la indemnización por la vía judicial es, por consiguiente, una exigencia absolutamente impropia.

-

¹⁷⁰ El proyecto de ley no fue consultado previamente a estos pueblos, por lo que el Congreso decidió no regular el tema del derecho a la reparación en estos casos y adoptó la fórmula de otorgar facultades extraordinarias al Gobierno, durante los seis (6) meses posteriores a la aplicación de la ley, para que sea éste quien efectúe la consulta y regule la reparación en los casos de víctimas pertenecientes a dichos pueblos.

(v) El proyecto contiene una medida de beneficio penal para quienes confiesen el despojo de tierras, la cual limita el derecho a la justicia estableciendo una ruptura entre este derecho y el derecho a la reparación en casos de graves violaciones a los DD.HH. y al D.I.H. El beneficio consiste en que el Estado daría aplicación al "principio de oportunidad", que consiste en la renuncia a la acción punitiva del Estado en casos de despojo, para "quienes acudan al proceso [de restitución] y confiesen la ilegalidad de los títulos o el despojo de las tierras o de los derechos reclamados en el proceso". Estando ante casos de graves violaciones a los DD.HH. que son a los que se aplica la ley, es contrario a las obligaciones del Estado en materia de derecho a la justicia adoptar medidas como ésta que dejarían en la impunidad estos hechos, bajo el argumento de que se trata de un incentivo para lograr conocer sobre las tierras despojadas y lograr su restitución.

5. Separación de Poderes

Durante el último año se han discutido iniciativas legislativas que, al incidir en la estructura del Estado, son relevantes para analizar la vigencia del principio democrático de separación de poderes. En primer lugar, el Congreso de la República ha aprobado un proyecto de ley ¹⁷¹ que faculta al presidente para reformar algunas dependencias del Estado. Esta iniciativa habilita al presidente para crear un Ministerio de Justicia y otro del Interior, los cuales actualmente funcionan unidos. Igualmente, le permite suprimir el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), y crear una nueva entidad que solo cumpla funciones de inteligencia y de contrainteligencia (a diferencia de lo que actualmente sucede, en tanto además de las mencionadas, el DAS también ejerce funciones de policía judicial, migratorias, entre otras). Este proyecto de ley ya fue aprobado en todos los debates en el Congreso, por lo que para que sea ley solo resta la sanción del presidente.

La segunda iniciativa anunciada por el Gobierno nacional es la de promover una reforma a la justicia. Como un primer intento para materializar esta intención, en agosto pasado se presentó un proyecto de acto legislativo que proponía modificar 28 artículos de la Constitución Política. Dentro de las muchas medidas allí previstas, se propuso eliminar la limitación que impedía que las autoridades administrativas adelantaran instrucciones de sumarios, con el fin de que hacia el futuro sí pudieran hacerlo. Además se propuso que también los notarios y otros funcionarios judiciales pudieran adelantar esta función. Igualmente inquietaba el intento del proyecto de reducir la independencia de los fiscales. Estos, como miembros de la Rama Judicial, deben actuar con autonomía y rectitud. El Fiscal General puede, según la Constitución, "determinar el criterio y la posición que la Fiscalía deba asumir, sin perjuicio de la autonomía de los fiscales delegados". La propuesta gubernamental proponía suprimir la última parte de la anterior frase, otorgándole al Fiscal la competencia para imponer su criterio en todos los casos de los que tiene conocimiento la Fiscalía, sin importar el criterio de los fiscales delegados.

 $^{\rm 171}$ Proyecto de ley 053 de 2010 Cámara - 166 de 2010 Senado.

El texto de la reforma a la justicia que se planteó el pasado agosto fue retirado del Congreso, para ser discutido en una comisión especial, integrada por los representantes de las Altas Cortes colombianas. Es importante que el Estado se comprometa a que en esta iniciativa se tenga como criterio orientador la adopción de medidas dirigidas a garantizar la independencia judicial y la lucha contra la impunidad.

Capítulo IV. Conclusiones y recomendaciones

El PND 2010-2014 contiene algunos elementos y propuestas positivas en materia de derechos humanos y derecho humanitario. Por ejemplo, son valiosos, como punto de partida, los reconocimientos contenidos en el diagnóstico del Plan sobre la gravedad de la situación de discriminación y violencia contra las mujeres en el país. En el mismo sentido, algunas de las medidas incorporadas para prevenir el reclutamiento de niñas, niños y adolescentes en el conflicto armado evidencian una preocupación del Gobierno por evitar la continuidad de este crimen. Además, el PND propone garantizar el goce efectivo de derechos de la población desplazada y prevenir el desplazamiento forzado, para lo cual incluye una asignación presupuestal a la política pública de prevención y atención al desplazamiento y medidas de coordinación que brinden condiciones para la estabilización socioeconómica. Adicionalmente, la actitud del Gobierno actual, ha sido respetuosa y abierta al diálogo con las personas que defienden los derechos humanos.

Sin embargo, como quedó sustentado en este documento, el PND tiene grandes falencias y algunas de sus propuestas son adversas a las recomendaciones internacionales sobre derechos humanos y derecho humanitario. Esta situación debe corregirse para que la población colombiana pueda disfrutar de condiciones de vida digna y libre de violencia, de conformidad con los derechos contenidos en los tratados internacionales de protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

Sobre la situación general de violaciones a los derechos humanos y el derecho humanitario

1. El Gobierno del presidente Juan Manuel Santos no ha adoptado medidas eficaces frente a la comisión de ejecuciones extrajudiciales directamente atribuidas a la Fuerza Pública. Tampoco ha derogado las Directivas Presidenciales que propiciaron la comisión de estos crímenes, ni asume medidas serias y estructurales para que dichas violaciones a los derechos humanos sean investigadas y sancionadas por la justicia ordinaria.

El Gobierno nacional debe derogar, de inmediato, las Directivas del Ministerio de Defensa que propician la comisión de ejecuciones extrajudiciales, así como establecer lineamientos claros que rechacen la comisión de estos delitos y de los beneficios que los motivaron. Además, debe garantizar que las violaciones graves de derechos humanos sean investigadas de manera imparcial e independiente, por la justicia ordinaria y no por la justicia penal militar.

2. El PND no contiene ni siquiera los lineamientos gruesos de una política de prevención, sanción y erradicación de la violencia sexual y, haciendo caso omiso de las recomendaciones internacionales, carece de medidas para enfrentar la violencia sexual en el contexto del conflicto armado interno y la perpetrada por la Fuerza Pública. Siete meses después de iniciado el Gobierno, no ha nombrado Alta Consejera para la Equidad de la Mujer.

Es urgente que el Gobierno diseñe e implemente una política pública para prevenir, sancionar y erradicar todas las formas de violencia y discriminación contra las mujeres, en todos los ámbitos. Dicha política debe ser concertada con las organizaciones de mujeres y debe tener en cuenta las recomendaciones internacionales y las obligaciones contenidas en la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer y en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. Es imprescindible que el Gobierno designe acertadamente la Alta Consejera para la Equidad de la Mujer, como principal orientadora de las políticas públicas a favor de las mujeres.

3. El PND no cuenta con datos confiables, ni con un diagnóstico adecuado sobre el crimen de secuestro y la toma de rehenes. Tampoco contiene los lineamientos básicos de una política para enfrentar este delito.

La política pública para poner fin a este crimen debe diseñarse a partir de las propuestas de las organizaciones no gubernamentales que han trabajado en la atención de las víctimas. En ese sentido, resulta importante que el Estado tenga en cuenta los contenidos de la publicación divulgada por la Fundación País Libre en diciembre de 2010: *Brechas y propuestas de las políticas públicas contra el secuestro* ¹⁷². Los grupos armados que participan en las hostilidades deben cumplir plenamente con las normas y principios del derecho internacional humanitario y liberar de manera inmediata y sin condiciones a todas las personas privadas de la libertad en su poder.

4. El PND no contiene medidas en relación con el no involucramiento de las niñas, niños y adolescentes en actividades cívico-militares; tampoco contiene disposiciones concretas para prevenir el delito en los primeros años de vida; y no reconoce el reclutamiento forzado como un crimen de guerra.

Colombia debe contar con una política para prevenir el reclutamiento y cualquier forma de utilización de niñas, niños y adolescentes por parte de todos los grupos que participan en las hostilidades. En el mismo sentido, deben implementarse medidas para desvincular a todas las niñas y niños que hoy hacen parte de las filas de los grupos armados, para restablecerlos en sus derechos y para investigar y sancionar a los

¹⁷² Ver en: www.paislibre.org

perpetradores de este crimen de guerra. El Gobierno debe garantizar que las niñas, niños y adolescentes no serán instrumento de guerra y prohibir todas las actividades que los involucren en actividades de inteligencia o cívico-militares.

- 5. Se recomienda al Gobierno incluir en el PND las acciones necesarias para dar cumplimiento a la totalidad de las órdenes de la Corte Constitucional y cumplir las recomendaciones internacionales para prevenir y atender el desplazamiento forzado, y en ese sentido: (i) tomar medidas para subsanar el subregistro de la población desplazada, de tal forma que se haga un cálculo adecuado para la asignación presupuestal de atención del desplazamiento forzado; (ii) incorporar medidas que den cumplimiento pleno a las órdenes de la Corte Constitucional con respecto al replanteamiento de los programas de generación de ingresos, vivienda y tierras, de acuerdo a los derechos y necesidades particulares de las víctimas del desplazamiento; (iii) incluir estrategias y acciones que apliquen las recomendaciones con respecto a las soluciones duraderas y el enfoque diferencial de género y etnia; (iv) fortalecer el SAT en materia presupuestal y de independencia en cuanto a su funcionamiento; (v) formular medidas de protección basadas en el respeto al principio de distinción entre civiles y militares; (vi) adoptar medidas de protección de las víctimas del desplazamiento a partir del análisis del conjunto de factores de riesgo para su vida e integridad, en todas las fases del desplazamiento, incluyendo el proceso de reclamación y restitución de sus bienes; (vii) asignar los recursos presupuestales necesarios para el adecuado funcionamiento de la recientemente creada Unidad Nacional de Fiscalía contra los delitos de desaparición y desplazamiento forzados.
- 6. El Proyecto de Ley de Víctimas que se debate en el Congreso de la República debe ajustarse a los parámetros contenidos en los Principios sobre restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas, en particular incorporando disposiciones para garantizar la restitución de las viviendas, los bienes inmuebles urbanos y los territorios colectivos de las poblaciones afrocolombianas e indígenas, al igual que mecanismos favorables para las mujeres en todo el proceso de restitución. También, deben introducirse medidas efectivas de protección de la vida de las víctimas antes, durante y después de la entrega de las tierras. Es importante que se fortalezca presupuestalmente el Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada de Acción Social, de manera que se garantice la continuidad de su labor y se extienda a los bienes inmuebles urbanos.
- 7. El PND propone algunas medidas de acceso a la tierra para los campesinos, sin modificar la concentración de la propiedad agraria ni fomentar el desarrollo de la economía campesina.

Se recomienda incorporar en el Plan una estrategia nacional de redistribución de la tierra que garantice el acceso a la propiedad con seguridad de la tenencia para la población campesina y apoyo a su economía, mediante asistencia técnica y subsidios

que fomenten la producción de alimentos con destino al consumo propio y al mercado interno. Se debe excluir del plan la reforma a la ley 160 de 1994 que flexibiliza la Unidad Agrícola Familiar –UAF-, ya que dicha figura da viabilidad a la economía campesina y desincentiva una mayor concentración de la propiedad de la tierra.

8. La estrategia de expansión minera y energética del Plan representa una seria amenaza para el derecho a la tierra, especialmente en el caso de los territorios colectivos de las poblaciones indígenas y afrocolombianas.

Se deben incluir en el Plan medidas acordes con las recomendaciones del Comité contra la Discriminación Racial y el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas, de manera que se dé prioridad a la constitución, saneamiento y ampliación de resguardos indígenas y territorios colectivos, y se garantice a las poblaciones indígenas y afrocolombianas el derechos a ser consultadas, con consentimiento previo, libre e informado, de conformidad con las normas internacionales.

Sobre las medidas para la superación del conflicto armado interno

1. Las bases del PND reconocen la existencia actual de los grupos guerrilleros Farc y Eln y de las llamadas Bandas Criminales. Pero niega que muchas de dichas "bandas" sean en realidad grupos paramilitares. Este último asunto reviste especial gravedad porque es falso que los grupos paramilitares se hayan desmantelado efectivamente, y porque pretende negar la existencia de una de las partes que interviene de manera activa en el conflicto armado interno en Colombia, atacando permanentemente a la población civil en muchas oportunidades bajo la omisión, tolerancia, o aquiescencia de agentes del Estado.

Es indispensable la adopción de una política orientada al desmantelamiento efectivo de los grupos paramilitares, así como de las estructuras políticas, militares y económicas que los soportan. Se deben adoptar medidas encaminadas a prevenir cualquier clase de vínculo entre miembros de la Fuerza Pública y grupos paramilitares y a sancionar penal y disciplinariamente a quienes, dentro de la Fuerza Pública, amparen o toleren las acciones de estos grupos.

2. El PND se caracteriza por hacer muy pocas referencias al conflicto armado interno y por no identificar como un reto la superación del mismo. En varios de sus capítulos, el Plan se refiere a la "consolidación" de la seguridad y la paz. Dicha concepción es equivocada porque en Colombia persiste un conflicto armado interno con consecuencias muy graves para la población civil. La concepción de paz y seguridad contenida en el PND se materializa en medidas que, de ser aplicadas, continuarán degradando el conflicto armado interno y vulnerando los derechos de la población civil.

El Gobierno tiene la obligación de revisar el contenido de su política de militarización, de involucramiento de la población civil en el conflicto armado y de generación de nuevas formas de paramilitarismo, a la luz de los principios y normas de derechos humanos y derecho humanitario y teniendo en cuenta la experiencia lamentable que ha vivido el país por causa del desconocimiento de las mismas.

- 3. El Gobierno debe desmontar, de manera inmediata, las "Redes de Apoyo y Solidaridad Ciudadana". Dichas redes involucran a personas civiles armadas en el conflicto y, por consiguiente, mantienen abierta la compuerta a nuevas formas de paramilitarismo en Colombia.
- 4. El Gobierno debe proponer fórmulas para una salida política al conflicto armado interno, que tomen como punto de partida las normas del derecho humanitario y los derechos de las víctimas y de la sociedad a la verdad, la justicia y la reparación.

Derechos de las víctimas y fortalecimiento del Estado de derecho

1. La situación de inseguridad para defensoras y defensores de derechos humanos continúa siendo difícil, teniendo en cuenta que persisten las violaciones a los derechos a la vida e integridad de defensoras y defensores.

Se requiere el diseño y la implementación de una política concertada que garantice el derecho a defender los derechos humanos y promueva esta labor en la sociedad como legítima y valiosa.

2. El ejercicio de la actividad sindical en Colombia sigue siendo de alto riesgo y no existen garantías para su desempeño.

Es urgente la construcción concertada de una política pública que permita lograr la vigencia de la libertad sindical en el país, restablecer las condiciones de las organizaciones que han resultado afectadas por la violencia, y emprender un amplio programa de fortalecimiento del sindicalismo.

3. Los enunciados consignados en el PND, sobre el futuro del DAS, no responden a las recomendaciones señaladas por el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas en el sentido de crear sólidos sistemas de control y supervisión sobre los organismos de inteligencia y un mecanismo nacional de depuración de los archivos de inteligencia, en consulta con víctimas y organizaciones interesadas, en coordinación con la Procuraduría General de la Nación.

Es de vital importancia que dicha recomendación se cumpla. Además, se recomienda al Gobierno que formule una política de seguridad que permita una reforma a los organismos encargados de la inteligencia y contrainteligencia del Estado a través de la

cual se delimiten suficientemente las funciones que deban realizar dichos organismos. Las medidas deben ser tomadas luego de una discusión pública y con la participación de las víctimas de las acciones ilegales, sobre el alcance de la actividad del DAS o del ente que entre a sustituirlo en sus funciones; cualquier reforma a los organismos de inteligencia del Estado debe fundamentarse en una perspectiva de seguridad basada en el respeto a los derechos humanos y el Estado de Derecho.

- 4. El Estado debería: (i) revisar la normatividad que ha expedido en relación con beneficios penales a miembros de grupos armados al margen de la ley, asegurando que dichas medidas no implican riesgo de impunidad frente a graves violaciones a DD:HH. y D.I.H. ni a crímenes de lesa humanidad; (ii) asegurar y respetar el derecho a la igualdad y la no discriminación de las víctimas en las medidas de reparación que adopte; (iii) garantizar que las víctimas y sus organizaciones puedan participar en la definición y el diseño de las medidas de reparación, contando con la posibilidad además de establecer mecanismos de veeduría y evaluación; (iv) procurar las medidas de gestión necesarias para asegurar la efectividad de las normas que establezca en materia de reparación dentro de su legislación interna; (v) garantizar la efectividad de la restitución, reconociendo que esta es la medida de reparación que se debe privilegiar en casos de despojo y desplazamiento. Debe asegurar que las normas internas no establezcan límites a la posibilidad real de la restitución y el retorno; (vi) asegurar el derecho al recurso efectivo de las víctimas para obtener la reparación, lo que implica, entre otros aspectos, la posibilidad de las víctimas de acceder a la reparación administrativa sin que esto excluya la reparación judicial.
- 5. Las reformas a la justicia que llegaren a promoverse para descongestionar el sistema judicial y darle mayor celeridad no deben sacrificar las garantías que deben estar presentes en todo proceso judicial, entre ellas la independencia y la imparcialidad de los funcionarios encargados de asumir funciones jurisdiccionales.

Igualmente, la reforma a la agencia de inteligencia debe evitar la formulación de medidas que puedan servir para truncar el avance de las investigaciones judiciales que se adelantan por los excesos en los que han incurrido los organismos de inteligencia en años anteriores. Además, esta reforma debe ir acompañada de la adopción de un marco normativo que establece las facultades y las limitaciones los organismos que cumplan labores de inteligencia, con el propósito de evitar arbitrariedades en el ejercicio de estas funciones.

Bogotá, marzo 23 de 2011