Recomendaciones sobre Seguridad y Derechos Humanos en el conflicto armado colombiano

Ernesto Borda Medina, Jairo Libreros Amaya y Carlos Rodríguez Mejía[1]

Resumen

El presente *Policy Paper* llama la atención acerca de la necesidad de una política de seguridad basada en el enfoque de la seguridad humana; evalúa la llamada política de seguridad democrática del gobierno Uribe, y alerta de manera especial al Estado sobre el deber que tiene de recuperar el orden público dentro del marco de respeto por los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario, sin olvidar el criterio de proporcionalidad entre las limitaciones a ciertos derechos y el fin que se pretende alcanzar, en el marco de una sociedad democrática. El documento presenta recomendaciones dirigidas a fortalecer la democracia nacional y regional; a salvaguardar los derechos humanos; a afianzar el carácter civil de la Policía; a reorientar las labores de inteligencia y a proteger los intervinientes en los procesos penales y las poblaciones vulnerables. Sobre el papel de la cooperación ciudadana en la seguridad democrática, el *Policy Paper* resalta que la solidaridad y la cooperación en la persecución del delito son obligaciones ciudadanas y actitudes necesarias para que el Estado pueda hacer frente a los desafíos de la delincuencia pero, agrega, que ésta debe organizarse a través de procedimientos y mecanismos diferenciados que atiendan a la diversa naturaleza y a las características de las amenazas de la delincuencia común, del crimen organizado y de la acción de los grupos armados ilegales y que tengan en cuenta la vulnerabilidad de los ciudadanos frente a cada una de ellas.

La seguridad pública se sustenta en el principio democrático y en la obligación política y jurídica que corresponde al Estado, de crear y preservar las condiciones en las que se garantice el ejercicio pleno de los derechos humanos y de las libertades individuales. No existe contradicción entre la seguridad y los derechos humanos, puesto que, desde una concepción democrática, tienen una relación de dependencia y se tributan al propósito común de la protección de la persona humana.

Durante años, el Estado ha combinado y adoptado diferentes orientaciones para poner fin al conflicto, que van desde la búsqueda de un sometimiento militar de los grupos insurgentes, hasta la realización de esfuerzos de negociación y búsqueda de acuerdos de paz. Es necesario reconocer que, al enfrentar el conflicto también se han aplicado prácticas ilícitas, como la de promover, apoyar o tolerar grupos paramilitares, o las de incurrir en violaciones

[1] De la Comisión Colombina de Juristas. Del equipo hizo parte la abogada Catalina Díaz Gómez, también miembro de dicha organización. Este documento fue elaborado con la colaboración del equipo consultivo conformado por Francisco Leal y Andrés Dávila.

masivas a la obligación del Estado de respetar los derechos humanos, circunstancia que ha sido durante años una lamentable característica de la situación en Colombia.

En este contexto de violencia generalizada, en el que la inseguridad es uno de los problemas que más afecta a los habitantes, con un conflicto armado de más de cuarenta años de duración, caracterizado hoy por prácticas degradadas y cuyos vínculos con el narcotráfico son cada vez más intrincados, el Estado se enfrenta a un desafío complejo: mejorar la eficacia de las instituciones para brindar una seguridad efectiva, materializada en el fortalecimiento de la democracia y en la protección de los derechos, lo que por supuesto conlleva la obligación de respetarlos.

Se trata de defender al Estado de las amenazas de sus enemigos sin ir en contra de los derechos de los individuos y de derrotar el conflicto sin acudir a prácticas ilícitas. Igualmente, de construir un Estado democrático que arrope a todos los individuos y grupos, donde todas las personas puedan gozar de una vida digna libre de amenazas y puedan ventilar sus diferencias sin temor a recibir represalias de los poderes públicos o de particulares que cuentan con su apoyo o tolerancia.

Colombia padece una grave crisis de derechos humanos y de derecho humanitario. Los derechos fundamentales a la vida, la integridad personal y la libertad se encuentran seriamente afectados. Igualmente, fenómenos como el desplazamiento forzado de personas y la práctica de la exclusión social, económica y política han generado una terrible desigualdad que se ve reflejada en un incremento de la pobreza, que afecta especialmente a las mujeres, a la niñez y a los afrocolombianos[2]. Esta crisis humanitaria se expresa, también, en la existencia de una gran inseguridad como resultado de un entorno institucional y normativo inadecuado para la realización de los derechos fundamentales de todas las personas y grupos.

Teniendo en cuenta el panorama anterior, es perfectamente explicable que en Colombia exista una fuerte demanda de seguridad por parte de la población. Tanto de la seguridad de poder gozar de la vida, la integridad y la libertad personales como de la seguridad de poder disfrutar de unas condiciones dignas de vida.

Este documento pretende aportar elementos para construir un enfoque de seguridad que recupera la idea de que la razón de ser del Estado es la protección de la población y formular recomendaciones de política pública en esa dirección.

[2] En el documento soporte se incluyen cifras que dan cuenta de la gravedad de la situación. El nivel de violencia sociopolítica, la magnitud de la población obligada a desplazarse y el incremento de la población en condiciones de pobreza coexisten con un descenso de las masacres y de los secuestros.

I. La propuesta: partir del enfoque de la seguridad humana para lograr una seguridad democrática tanto en sus fines como en sus medios

El fundamento y razón de ser de la seguridad debe ser la protección de la persona humana. El enfoque de la seguridad humana pone como principio y fin de la seguridad a la persona[3].

Una política de seguridad fundada en el respeto y garantía de los derechos humanos debe partir de las normas y principios que integran la fórmula constitucional del Estado social de derecho, democrático y pluralista, fundado en la dignidad humana y en la prevalencia de los derechos fundamentales de la persona[4] y de lo establecido en el derecho internacional que protege la dignidad humana[5]. De acuerdo con dicho marco, *"el principio de legalidad, las instituciones democráticas y el Estado de Derecho son inseparables"*[6].

La organización política del Estado y las autoridades públicas están al servicio de la comunidad y de las personas y, por consiguiente, deben proteger y ser garantes de su seguridad y no al revés. El orden público es, ante todo, el espacio y el ámbito dentro de los cuales se pueden ejercer y disfrutar los derechos fundamentales y las libertades públicas[7].

En ese orden de ideas, deben asegurarse la autonomía y separación entre el Estado y la sociedad, de tal manera que en el seno de ésta se puedan expresar todas las opiniones contrarias al poder político establecido y a las políticas y acciones de las autoridades, con el único límite de respetar las reglas del juego establecidas en la Constitución Política y el ordenamiento internacional y la de no recurrir a la violencia.

---

[3] Commission on Human Security, *Human Security Now*, New York: 2003, pág. 4. La Comisión sobre Seguridad Humana fue una iniciativa del Gobierno del Japón lanzada en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas (2000). La Comisión recibió el apoyo del Secretario General de las Naciones Unidas, está conformada por 12 comisionados provenientes de todas las regiones del mundo y sus directores son Sadako Ogata y Amartya Sen. Traducción no oficial de la versión en inglés. En el mismo sentido, Conferencia Especial sobre seguridad. *Declaración sobre seguridad en las Américas*, México: 28 de octubre de 2003, artículo 4 párrafo e).

[4] Estos son los planteamientos de la Corte Constitucional en la sentencia C-251 del 11 de abril de 2002, magistrados ponentes Eduardo Montealegre Lynett y Clara Inés Vargas Hernández, a través de la cual se declaró la inconstitucionalidad total de la ley 684 de 2001 (ley de seguridad y defensa nacional). En igual sentido puede consultarse la sentencia T- 439 de junio de 1992, magistrado ponente Eduardo Cifuentes, que resolvió el caso de un militante del partido Unión Patriótica que veía amenazados sus derechos fundamentales a la vida y a la integridad personal, por causa de la persecución desatada contra dicho movimiento político y que ordenó, entre otras medidas, la realización de un informe sobre esta persecución al Defensor del Pueblo.

[5] Se conoce como ordenamiento internacional para proteger la dignidad de los seres humanos el conjunto de normas y principios del derecho internacional que se refieren a los derechos humanos, a los derechos de los refugiados y desplazados y las aplicables a los conflictos armados internos (derecho humanitario).

[6] Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-8/87 del 30 de enero de 1987, párrafo 24.

[7] Ver: "*Principios de Siracusa sobre las disposiciones de Limitación y Derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*", adoptados en mayo de 1984; Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, documento E/CN.4/Sub.2/1991/1991/28/Re.1 *"Directrices para la Elaboración de Disposiciones Legislativas relativas a los Estados de Excepción*" y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *El Conflicto, callejón con salida- Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia*, Bogotá: PNUD, 2003. Este informe insiste en este aspecto y formula recomendaciones pertinentes y fundadas en el respeto de los derechos humanos.

Tanto el derecho internacional como el ordenamiento interno han tratado *in extenso* la cuestión de los límites que deben tener los estados para imponer restricciones a los derechos y libertades fundamentales de las personas, cuando se afronten situaciones excepcionales que puedan poner en peligro su independencia y seguridad (artículos 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos). Todos han coincidido en que debe tenerse en cuenta el criterio de proporcionalidad entre la limitación y el fin que se pretende alcanzar, en el marco de una sociedad democrática.

La propuesta que presentamos aquí no olvida que en Colombia tiene lugar un conflicto armado que afecta en forma notable y grave a la población civil. El enfoque de seguridad humana no corresponde a un estadio superior de la seguridad que sólo pueda aplicarse en sociedades desarrolladas o en etapas posconflicto. Por el contrario, se recomienda que los estados en los cuales tiene lugar un conflicto armado interno incluyan la seguridad humana en su agenda de seguridad[8].

La seguridad ciudadana, concebida como seguridad humana que propicia la realización de los derechos y libertades fundamentales de todas las personas, es diferente de la seguridad del Estado. Para el Estado existe el deber, e incluso el derecho, de proteger su existencia e integridad de los ataques que se den por fuera de las reglas establecidas en el ordenamiento constitucional y en las normas pertinentes del derecho internacional o que apelen a la violencia. Al mismo tiempo, se da la obligación, para el poder público, de respetar y garantizar los derechos y libertades fundamentales de todas las personas y grupos sometidos a la jurisdicción estatal[9].

Las recomendaciones que se presentan están orientadas a que el poder público, en todos sus niveles, cumpla cabalmente con sus obligaciones respecto de los individuos sometidos a su jurisdicción, sin desmedro del fortalecimiento y preservación de las instituciones y reglas del Estado social y democrático de derecho, ni de las estrategias para superar el conflicto armado.

II. Reconocer que en el país tiene lugar un conflicto armado interno

Una política de seguridad para Colombia debe partir del reconocimiento de que en el país tiene lugar un conflicto armado interno complejo, extendido y degradado que hunde sus raíces en la profunda exclusión política, social y económica en la que hemos vivido.

[8] Commission on Human Security, *Human Security Now*, New York, 2003, pág. 24.
[9] Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia del caso Velásquez Rodríguez, 29 de julio de 1989, párrafos 160 al 177.

Dicho reconocimiento tiene, al menos, dos consecuencias. La primera, que el conflicto debe enfrentarse y solucionarse con un enfoque político, que desarrolle medidas para superar la exclusión en todos los terrenos, en donde lo militar sea un instrumento de la acción política del Estado y se subordine formal y prácticamente a la autoridad civil. La segunda, que mientras subsista el conflicto, deben aplicarse las normas humanitarias y, por lo tanto, las normas y las políticas públicas de seguridad deben incorporar los derechos de la población civil, en particular los derivados de los principios de distinción e inmunidad. En ese marco, el gobierno debe promover la celebración de acuerdos humanitarios de carácter general, parcial o especial. Así mismo, el gobierno nacional debe permitir y respaldar públicamente las iniciativas, gestiones y acciones humanitarias de las autoridades locales y regionales, y de las comunidades y grupos étnicos.

Además de corresponder a la constatación de un hecho, dicho reconocimiento tiene otras importantes consecuencias positivas. Por un lado, fortalece las exigencias por parte de las distintas organizaciones de la sociedad, de las Naciones Unidas, de la OEA y de la comunidad internacional para que guerrillas y paramilitares acaten y respeten las normas humanitarias. Igualmente, refuerza la obligación internacional y constitucional del Estado de promover el respeto y aplicación de las normas humanitarias por todos los combatientes. Finalmente, respalda las diferentes opciones de las organizaciones, comunidades y grupos étnicos para defender su derecho a no participar directamente en las hostilidades.

III. Defender y propender por la realización de la democracia en los niveles nacional, regional y local

Además de ser una obligación del Estado, defender y promover la democracia puede constituirse, si se hace a través de medios legítimos, en un elemento clave para superar el conflicto armado.

Para defender y promover la democracia se recomienda lo siguiente:

- La respuesta gubernamental a las movilizaciones sociales (campesinas, indígenas o urbanas) no debe ser de fuerza, sino de concertación. El gobierno nacional debe cumplir cabalmente las obligaciones adquiridas en virtud de acuerdos celebrados con la población desplazada en procesos de retorno, así como los realizados con otros sectores sociales, tales como los campesinos e indígenas.

- Un primer paso para avanzar en el pleno reconocimiento de las actividades y derechos de los partidos y movimientos de oposición sería restablecer la personería jurídica del partido Unión Patriótica, sobre la base de reconocer que sus niveles de

votación tan bajos se deben, en buena medida, a la falta de garantías para su proselitismo político y a la persecución a la que se han visto sometidos sus dirigentes y militantes. Igualmente, se recomienda llegar a un acuerdo de solución amistosa en el caso de la Unión Patriótica ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, basado en el establecimiento de la verdad y su divulgación ante la sociedad en general, en la determinación de las responsabilidades en todos y cada uno de los hechos que conforman el universo de víctimas y sobrevivientes y en la reparación integral para las víctimas y sus familiares, y para el partido Unión Patriótica[10].

- Para atender a la satisfacción de las necesidades básicas insatisfechas, el gobierno debería aplicar, en la asignación de los recursos públicos, el criterio de cumplimiento progresivo de las obligaciones internacionales derivadas del Pacto internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales y, en concreto, las recomendaciones del Comité del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas encargado de supervisar el cumplimiento de los Estados parte en el pacto, hechas en noviembre de 2001[11]. En este aspecto, es conveniente advertir que la fuerza pública, mediante acciones cívico-militares, denominadas por algunas fuerzas como acción integral, no debe sustituir a las instituciones estatales competentes en la prestación de los servicios sociales[12]. La atención en salud, saneamiento básico, educación y recreación para la población de las zonas donde se desarrollan operaciones militares debe ser prestada por las instituciones y agencias estatales responsables bajo los criterios de universalidad, progresividad y no-discriminación.

- Con el fin de atender a las distintas características regionales y locales, el gobierno nacional, al definir las estrategias, las normas o los programas en materia de seguridad ciudadana, debería tenerlas en cuenta y estudiarlas a la luz de las diferentes situaciones locales y, en cuanto sea posible, procurar que sean flexibles o adaptables a esas situaciones. Para ello, en el diseño y formulación de las políticas deben tenerse en cuenta las opiniones y consideraciones de las autoridades regionales y locales. Por otra parte, en el marco de las políticas nacionales definidas por el ejecutivo, debería reconocerse suficiente autonomía a las autoridades regionales y locales para concebir, diseñar y aplicar políticas de seguridad en sus jurisdicciones.

[10] Caso 11.227 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanaos. Actualmente este caso se encuentra en proceso de búsqueda de solución amistosa con la supervisión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Ver: Comisión Colombiana de Juristas, 2003, op cit, anexo 4, página 127.

[11] Naciones Unidas, *Examen de los informes entregados por los Estados partes, Conclusiones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Colombia*, doc. E/C.12/1/Add. 74.

[12] En algunas dependencias de la fuerza publica, como la Fuerza Aérea, este tipo de acciones se conoce bajo la denominación de "Acción Integral".

IV. Reconocer y respetar la autonomía de la sociedad respecto del Estado

El gobierno debería abstenerse de promover la idea de que apartarse u oponerse a sus políticas, propugnar por alternativas distintas y algunas veces contrarias a las que defienden las autoridades es una acción ilegítima que pone en riesgo la seguridad y que corresponde a comportamientos delictivos. Los únicos límites que pueden imponerse, sin afectar la democracia y el Estado de derecho, son los que exigen a los actores sociales y políticos acogerse a las normas constitucionales y al derecho internacional y el de no recurrir a la violencia en la búsqueda de sus objetivos[13].

V. Tomar medidas que prevengan las violaciones de los derechos humanos, comenzando por las que se orienten a superar la impunidad que ampara a los agentes violadores

La impunidad es una de las causas más importantes de inseguridad y de la crisis de derechos humanos. El fortalecimiento del servicio de justicia y la garantía del derecho a acceder a la justicia y a obtener decisiones judiciales en un plazo razonable constituyen aspectos fundamentales que deben ser encarados por el Estado colombiano para garantizar la no-repetición de estas acciones criminales[14]. Una política criminal seria y coherente debe ser un elemento central de la política de seguridad.

---

[13] El Gobierno colombiano ha actuado en contrario. En declaraciones dadas el 21 de febrero de 2003, con motivo de la campaña a favor del referendo, cuyas votaciones se realizaron el 25 de octubre de 2003, el entonces ministro del interior, Fernando Londoño, dijo a los medios: "no estoy diciendo que los abstencionistas sean todos de las FARC, y espero que me entiendan bien los medios de comunicación, para que después no tenga que salir, no a rectificar, porque no rectifico, sino a recibir otra andanada de las que me reserva la prensa" a lo que diversos sectores reaccionaron así, "el presidente de la Dirección Liberal, Rodrigo Rivera, pidió al ministro ser más prudente en sus declaraciones. Pero el senador Juan Fernando Cristo dijo: ' cómo puede el gobierno llamar a la unidad nacional contra el terrorismo si al mismo tiempo su ministro de la política le echa fuego a la hoguera de la polarización electoral'. Luis Eduardo Garzón del Polo Democrático, dijo que 'es una irresponsabilidad. Es como si yo acusara al gobierno de paramilitarismo porque el bloque Magdalena Medio amenaza a los abstencionistas'. Esta información se encuentra en: El Tiempo, 22 de febrero de 2003, pág. 1-7. De igual forma, el Presidente Uribe, el 8 de septiembre en el discurso pronunciado con motivo de la posesión del comandante de la Fuerza Aérea calificó a las organizaciones de derechos humanos como politiqueros al servicio del terrorismo.

[14] Excede las pretensiones de este documento formular recomendaciones sobre el sistema judicial y sobre el derecho a la justicia tal como aparece reconocido en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en los artículos 29 y... de la Constitución colombiana. Sin embargo, debe mencionarse que cursan en el Congreso de la República varios proyectos de ley para reglamentar y desarrollar el procedimiento oral en el ámbito penal. Conviene señalar a este respecto que esta reforma puede redundar en una mayor garantía para los justiciables y una mayor eficacia para el sistema si se incorporan y garantizan adecuadamente los derechos de los acusados, se limitan los inmensos poderes de la Fiscalía General de la Nación y se amparan y garantizan adecuadamente los derechos de las víctimas de violaciones a los derechos humanos.

Para fortalecer la capacidad científica y técnica del Estado en criminalística y ciencias forenses y para asegurar una investigación criminal eficiente deben implementarse las siguientes medidas:

- Acentuar la naturaleza civil de la Policía Nacional y fortalecer paulatinamente el papel de la investigación judicial, hasta culminar con la consolidación de un vigoroso cuerpo de policía judicial, que haga que la función preventiva esté a la par de su función represiva y de protección.

- En la medida en que la Fiscalía General de la Nación pasa a tener interés abierto y legítimo en la condena de los acusados en el proceso penal, debe independizarse de ella al Instituto de Medicina Legal y adscribirlo, como un ente autónomo, a la rama judicial del poder público. En este mismo sentido, debe propiciarse el fortalecimiento de la defensa pública, promoviendo su autonomía administrativa y su adscripción a la rama judicial, así como la creación de un cuerpo de investigadores judiciales que sirva los intereses de la defensa, tanto pública como privada.

- Apoyar y promover el desarrollo de la capacidad de investigación de la Procuraduría General de la Nación, para que pueda desarrollar cabalmente su función de defensora del interés de la sociedad y garante de los derechos fundamentales en el ámbito judicial[15].

Adicionalmente, para promover la seguridad ciudadana de manera integral, se debe incluir un fuerte componente de prevención de las violaciones a los derechos humanos. En este sentido, el Presidente de la República, los demás funcionarios del alto gobierno y los altos mandos de la fuerza pública deberían, por lo menos, comprometerse a lo siguiente:

- Reclamar, respaldar, facilitar y, cuando sea de su competencia, asegurar el esclarecimiento de los hechos por parte de las autoridades judiciales y administrativas competentes, el establecimiento de la responsabilidad y la imposición de la sanción proporcional, cuando haya lugar a ello.

- Respaldar y garantizar en la práctica la interpretación constitucional (sentencia C-351 de 1998) que restringe el fuero penal militar a los delitos militares cometidos por miembros de la fuerza pública en servicio activo y prohíbe su aplicación a graves violaciones de los derechos humanos y otros atentados contra la dignidad humana.

[15] Constitución Política, artículo 277, ordinales 2, 3 y 7.

- Aceptar y cumplir íntegramente las decisiones de los órganos y tribunales internacionales, así como de los tribunales nacionales, en las cuales se establezca la responsabilidad del Estado por violaciones a los derechos humanos y se condene a agentes del Estado por su participación en las mismas.

- Retirar del servicio activo, por parte del Presidente de la República como comandante supremo de la fuerza pública, a los miembros de las fuerzas militares y de policía notoriamente comprometidos en casos de violaciones a los derechos humanos o de tener vínculos con los grupos paramilitares o contra quienes existan informaciones confiables de su participación en tales violaciones o de tener nexos con dichos grupos ilegales. El gobierno nacional debe seguir el mismo procedimiento con los servidores públicos pertenecientes a los cuerpos de seguridad y a otras instancias estatales.

- Asegurar la cooperación de las Fuerzas Militares y de Policía con las autoridades judiciales ordinarias para la práctica de notificaciones, pruebas, custodia de militares detenidos y, en general, el apoyo a la acción de la justicia.

- No respaldar el proyecto de reforma constitucional por el cual se pretende eliminar la competencia de la Procuraduría General de la Nación para conocer de las faltas disciplinarias que cometan los miembros de la fuerza pública[16].

VI. Fortalecer, de manera democrática, las fuerzas militares

Uno de los pilares del sistema democrático es el sometimiento de lo militar a las autoridades civiles elegidas popularmente y la prohibición de deliberar a los miembros de la fuerza pública[17]. Asegurar la separación de poderes y la independencia e imparcialidad de la justicia es, también, fundamental para el Estado de derecho y la democracia.

En este contexto, se recomienda lo siguiente:

- Recuperar el monopolio en el uso de las armas por parte de la fuerza pública y de los organismos y cuerpos de seguridad del Estado. A estos efectos, conviene recordar que, en el marco del conflicto armado interno, se han desarrollado, además de los grupos insurgentes opuestos a las fuerzas armadas oficiales, grupos de justicia privada, que en muchos casos han contado con el apoyo, la aquiescencia o

[16] Se trataba del proyecto de Acto Legislativo No. 06 de 2003-Senado, presentado el 9 de octubre de 2003 por la Senadora Claudia Blum y el Senador Germán Vargas Lleras. El proyecto fue retirado por sus autores, quienes advirtieron que lo presentarían nuevamente en marzo de 2004.
[17] Carta democrática, artículo 4.

tolerancia de miembros de la fuerza pública[18]. En consecuencia, corresponde al gobierno y a las autoridades judiciales y disciplinarias tomar todas las medidas para que cesen estos apoyos y relaciones entre los agentes del Estado y los grupos paramilitares. Igualmente, se debe restringir el uso de las armas ofensivas y no autorizar su uso a los civiles, bajo ninguna circunstancia. Por tanto, debe oponerse el gobierno al proyecto de ley que cursa en el Congreso, presentado por el senador Manuel Ramiro Velásquez[19]. Este proyecto autoriza el uso por parte de civiles de subametralladoras o pistolas automáticas, que por su capacidad (entre 500 y 700 proyectiles por minuto) son armas eminentemente ofensivas cuyo uso debe quedar restringido para la fuerza pública.

- Una tendencia de los regímenes democráticos es la de abolir el servicio militar obligatorio y contar con ejércitos de voluntarios que incrementan su capacidad profesional. Sin embargo, se trata de una aspiración que en el caso colombiano no parece viable en el corto plazo, por la existencia del conflicto armado interno y por la magnitud de los recursos que deberían destinarse a sufragar los gastos de un ejército integrado únicamente por voluntarios profesionales. Sin embargo, lo que sí resulta conveniente es acatar la prescripción constitucional y legal de prestar el servicio militar obligatorio sin restringirlo a los colombianos de menores recursos y con menor capacidad de influencia. Por ello, mientras persista el servicio militar obligatorio para los varones, éste debe hacerse con criterios de universalidad y sin discriminaciones de ninguna clase[20].

- Por otra parte, no es conveniente extender la obligación de prestar el servicio militar a mujeres, indígenas y desplazados, como lo contempla el proyecto de ley que hace curso en el Congreso[21]. Al contrario, es importante que el Estado propenda por una política que le permita mantener a las mujeres al margen del conflicto armado con el fin de minimizar el impacto del mismo en sus derechos, en consonancia con las

[18] Informe de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, E/CN.4/2002/17, 28 de febrero de 2002, párrafos 65 a 70. Al final del párrafo 68 se dice: "Con base en la existencia de una responsabilidad por la existencia, el desarrollo y la expansión del fenómeno paramilitar, y las diversas conductas arriba referidas, la Alta Comisionada ha considerado reiteradamente en sus diversos informes sobre Colombia que las acciones de los grupos paramilitares comprometen la responsabilidad estatal por la violación de los derechos humanos". Ver así mismo, para otros documentos de órganos intergubernamentales de protección de los derechos humanos, Naciones Unidas Alto Comisionado para los Derechos Humanos Oficina en Colombia y Universidad Nacional de Colombia Facultad de Derecho y Ciencias Políticas y Sociales, *Recomendaciones de órganos internacionales de derechos humanos al Estado colombiano, 1980-2002,* Bogotá, noviembre de 2000, Capítulo 14, pág. 251.

[19] Proyecto de ley 79 de 2002 Senado y 174 de 2003 Cámara y fue aprobado en segundo debate en plenaria de Senado el 11 de noviembre de 2003.

[20] James Lemoine, asesor especial para Colombia del Secretario General de las Naciones Unidas, en entrevista publicada por el semanario El Espectador de Bogotá, el 18 de mayo de 2003, respondió a la pregunta ¿Los problemas sociales del país se deben negociar con la guerrilla?, de la siguiente manera: " (...) Hay una gran responsabilidad de las elites sociales y de la clase política y tienen que empezar a preocuparse por la mayoría de su sociedad que es pobre, que no vive en el norte de Bogotá. Tienen que enfrentar el hecho de que pagan impuestos bastante bajos, *los hijos de la gente bien no van a la guerra*, la inequidad (sic) es grave, la concentración de riqueza es muy alta" (resaltado por fuera del original).

[21] Proyecto de ley 194 de 2003 Senado. El proyecto fue aprobado en primer debate en la Comisión primera del Senado.

recomendaciones hechas al Estado por diversos organismos internacionales, acerca de incorporar en sus políticas y programas la perspectiva de género para erradicar las desigualdades de las cuales son víctimas[22]. La imposición de la prestación del servicio militar obligatorio o la realización de un servicio social obligatorio no son la respuesta más adecuada para lograr equiparar los derechos, deberes y libertades entre hombres y mujeres, pues existen otras medidas positivas para lograr dicho objetivo. Además, mientras el Estado no garantice condiciones de equidad para eliminar las diferencias existentes entre hombres y mujeres, no le es dado imponer cargas adicionales a las mujeres que dificulten su acceso a los derechos de los cuales son titulares. Antes de imponerles deberes debe garantizar el pleno goce y ejercicio de sus derechos.

- En cuanto a los desplazados, tampoco es conveniente incluirlos dentro del servicio militar obligatorio. La falla del Estado en su deber de proteger a la población civil ha permitido la agudización del desplazamiento forzado, ha conducido a que millones de personas permanezcan en situación de vulnerabilidad y ha generado la violación continua de sus derechos fundamentales. Imponer la prestación del servicio militar obligatorio a las personas desplazadas agravaría su situación de vulnerabilidad y las expondría nuevamente a altos riesgos de violación de sus derechos fundamentales, lo cual resulta insensato después de los daños sufridos, muchos de ellos irreparables.

- En el caso de los pueblos indígenas, el proyecto de ley de servicio militar obligatorio es contrario a la protección especial reconocida tanto en las normas internas del Estado colombiano como en los tratados internacionales de derechos humanos, ya que afecta los derechos fundamentales de estos pueblos y desconoce la necesidad de preservar sus usos y costumbres. Además, no garantiza el derecho de consulta del cual son titulares en virtud del Convenio 169 de 1989 de la Organización Internacional del Trabajo (artículo 6).

- El gobierno ha señalado que el programa de soldados e infantes de marina campesinos hace parte del plan de choque para enfrentar *"la violencia desatada por los grupos terroristas y tiene como objetivo principal restablecer la presencia de la fuerza pública en todas las cabeceras municipales del país"*[23]. Sin embargo, la experiencia del país permite afirmar que estas formas especiales de colaboración de los civiles con la fuerza pública para la realización de acciones militares (inteligencia o combate) conducen a la formación o fortalecimiento de grupos

[22] Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Sra. Radhika Coomaraswamy, documento de Naciones Unidas E/CN.4/2002/83/Add.3, de 11 de marzo de 2002; Comité de Derechos Humanos, documento de Naciones Unidas. A/52/40, párr. 300; OCCPR/C/79/ADD.76.

[23] Sistema de Información de la Defensa Nacional SIDEN, www.mindefensa.gov.co, El ABC de los soldados campesinos.

paramilitares. En el caso de este programa, ante la inexistencia de una definición legal y precisa del programa y de las personas que pueden tener acceso al mismo[24], su implementación puede conducir a que miembros activos de los grupos paramilitares sean incorporados como soldados campesinos en las regiones donde han actuado como combatientes irregulares y, por esta vía, continúen ejerciendo las mismas o similares actividades que venían desarrollando y eludan la acción de la justicia frente a los punibles de los que pueden ser responsables.

- Teniendo en cuenta que la reforma constitucional para dotar de facultades judiciales y de policía judicial a las fuerzas militares fue aprobada en último debate por la Plenaria del Senado de la República el 10 de diciembre de 2003 y sancionada por el Presidente de la República a los pocos días, se recomienda al Congreso y al gobierno que la regulación que se haga a través de la ley estatutaria restrinja al máximo los poderes que las fuerzas militares podrán esgrimir frente a civiles.

VII. Afianzar el carácter civil de la Policía Nacional

La Constitución y la reforma de la Policía Nacional señalan como misión fundamental de la institución velar por la seguridad ciudadana democrática, basada en su naturaleza como cuerpo armado de carácter civil. Sin embargo, orgánicamente ésta continúa bajo la autoridad del Ministerio de Defensa Nacional y comparte con las fuerzas militares el sistema de Justicia Penal Militar y el presupuesto.

Desde la perspectiva funcional, la policía debe cumplir tareas contrainsurgentes, en varios casos incluso de combate, que no están en su espíritu, misión, estructura y preparación y que pertenecen más bien a la órbita militar, en virtud de la magnitud e intensidad de confrontación que la insurgencia plante.

Para enfrentar lo anterior, se propone lo siguiente:

- El gobierno nacional debe abocar un análisis y debate público sobre las reformas institucionales que conduzcan al afianzamiento del carácter civil de la Policía Nacional y a su separación orgánica y funcional de las fuerzas militares.

- Las reformas emprendidas deben basarse en el reconocimiento de que la Policía Nacional debe propender, no sólo por el mantenimiento de las condiciones objetivas del orden interno, sino también por el establecimiento de lazos sociales y valoraciones comunes que hagan posible la construcción social basada en el

[24] La Ley 49 de 1993 estableció en el artículo 13, parágrafo 2 la categoría de soldados campesinos, sin precisar los requisitos y características para ser considerado como tal. No se conoce una definición legal de campesino.

desarrollo humano y el respeto irrestricto por los derechos humanos; y de que es un servicio público dirigido a la protección de la comunidad mediante la defensa del ordenamiento democrático. En consecuencia, las funciones policiales son fundamentalmente de carácter preventivo, protector y educador, los medios que utilice en el control del delito deben ser disuasivos antes que represivos y el uso de las armas de fuego debe ser acorde con principios de congruencia, oportunidad y proporcionalidad.

- En lo inmediato, para afianzar el control gubernamental y civil sobre esta institución, debería existir una coordinación funcional entre el director de la Policía Nacional y el ministro de la Defensa, asegurando que la definición de objetivos y la planeación de las funciones de la institución respondan a las políticas de gobierno. Esta propuesta no debe ser óbice para avanzar hacia la total separación funcional y orgánica de la Policía Nacional del Ministerio de Defensa y de las fuerzas militares.

- Se requiere que la Policía Nacional despliegue más sus esfuerzos en las funciones de seguridad ciudadana y la persecución del delito común, y evitar que los recursos institucionales se concentren en la lucha contra el narcotráfico y los grupos armados ilegales, como ha venido ocurriendo desde hace más de una década.

- Es conveniente que se analice la posibilidad de eliminar el requisito de pertenecer a la carrera policial para ocupar la dirección de la institución, de modo que este cargo pueda ocuparse por personas que no han hecho parte de su estructura jerárquica.

- Además del fortalecimiento de la figura del Comisionado de Policía, debería consolidarse la operación de la Comisión Nacional de Policía y Participación Ciudadana, contemplada en la Ley 62 de 1993.

- El gobierno nacional debería disponer que se continúe con la revisión y modificación del currículo de las escuelas de formación policial, con el fin de asegurar que exista una verdadera integración entre las asignaturas de carácter operativo y las teóricas, y se eliminen las prácticas de disciplina castrense que actualmente siguen rigiendo en dichas escuelas de formación. Ello podría efectuarse con apoyo técnico y financiero de la comunidad internacional.

VIII. Fortalecer la inteligencia

La inteligencia de Estado es una herramienta para tomar decisiones relacionadas con la seguridad y la defensa nacionales. La inteligencia es información analizada. Es un ciclo que comienza con unos datos, hechos o informaciones que son verificados, valorados y

analizados para convertirlos en conocimiento. La inteligencia es un instrumento compuesto por tres funciones[25]: recolección de información, análisis y producción de inteligencia y contrainteligencia.

En Colombia, por una parte, no existe una ley que regule y establezca mecanismos de control para la producción de inteligencia. Por otra, el país no cuenta con una comunidad de inteligencia, esto es, con una distribución de competencias entre las agencias de inteligencia de la fuerza pública para delimitar entre ellas qué tipo de información pueden recoger, cómo la deben analizar y de qué manera deben penetrar e infiltrar a las organizaciones criminales. Además, siempre existe el riesgo de que los instrumentos de inteligencia sean usados para violar los derechos humanos de opositores políticos y líderes sociales.

El tema de la segunda función de inteligencia, esto es, el análisis y producción de inteligencia, excede los alcances de este documento, por tratarse de sugerencias que apuntan a reformas estructurales del Estado.

Para fortalecer la recolección de información, se recomienda lo siguiente:

- Crear una Base nacional de fuentes humanas de inteligencia, que estará al servicio de la fuerza pública y de la Fiscalía General de la Nación. En la Base se registrarán todas las fuentes humanas que maneja la fuerza pública y los otros organismos del Estado, con el fin de establecer la posibilidad de calificar la confiabilidad de las fuentes. En los procesos penales y disciplinarios por violaciones de los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, las autoridades competentes podrán identificar las fuentes humanas, ubicarlas y protegerlas. En el caso del relevo de servidores públicos con función de policía judicial o de inteligencia, será posible conservar la fuente en beneficio de las investigaciones.

- La Base nacional de fuentes humanas de inteligencia estará a cargo del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS. Esta será la institución encargada de su registro, archivo, actualización y consulta. Así mismo, velará por la transparencia, compartimentación y seguridad de los datos personales consignados en ella.

- Los datos registrados en la Base nacional de fuentes humanas de inteligencia estarán amparados por la reserva legal, la cual sólo puede ser levantada por un juez de garantías.

Con respecto a la contrainteligencia[26], se sugieren las siguientes propuestas:

[25] Codevilla, A. (1992): Informing Statecraft Intelligence for a new Century, The Free Press, New York.

- Impulsar la consagración normativa de las figuras jurídicas del informante y del agente encubierto, como mecanismos de contrainteligencia para penetrar e infiltrar a las organizaciones criminales.

- Diseñar y organizar un cuerpo especial de agentes encubiertos. Las operaciones de infiltración, como técnica de inteligencia, demandan la creación de un cuerpo especial que se encargue de la selección de los aspirantes, su formación en seguridad y su entrenamiento en derechos humanos. Y en el campo operativo, se requiere de la formulación de los planes de actuación técnica con base en la restricción de acciones provocadoras que busquen infringir el ordenamiento penal. En el caso extremo de la participación en actos delictivos, los agentes encubiertos no podrán incurrir en conductas punibles que afecten la vida, la integridad y la libertad de las personas.

- La figura del informante y del agente encubierto en cada caso concreto, sólo puede ser autorizada por un juez de garantías, previa solicitud expresa y motivada del Fiscal General de la Nación. Adicionalmente, los datos suministrados por los informantes y agentes encubiertos sólo podrán ser tenidos como prueba, cuando éstos sean ratificados verbalmente frente a los jueces penales competentes, en audiencia pública y sometida a la contradicción y publicidad propias del juicio penal.

- Exhortar a la Procuraduría General de la Nación para que ponga en práctica la recomendación del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas y trimestralmente verifique la legalidad, exactitud y objetividad de los datos y archivos de inteligencia, que conserva la Fuerza Pública y el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS[27].

IX. Promover, a través de medios legítimos, la cooperación de la ciudadanía

La solidaridad y cooperación en la persecución del delito son deberes ciudadanos y actitudes necesarias para que el Estado pueda hacer frente a los desafíos de la delincuencia común, del crimen organizado, a la acción de los grupos armados ilegales y a las amenazas de prácticas de terrorismo. La acción de la ciudadanía debe ser voluntaria y organizarse a

[26] Se tuvo en cuenta el Proyecto de ley número 84 de 2003 –Senado-, "Por medio del cual se expiden las normas sobre la organización y funcionamiento de los organismos de Inteligencia y Contrainteligencia de las Fuerzas Armadas de Colombia ", en esta propuesta se apoyan las siguientes recomendaciones.

[27] Ver: Recomendaciones para Colombia 2003 –número 7-, contenidas en el informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario año 2002, Bogotá, marzo 2003.

través de procedimientos y mecanismos diferenciados, que atiendan a la diversa naturaleza y características de las amenazas en los distintos ámbitos. Los procedimientos deben tener en cuenta las diferencias en la magnitud de las vulnerabilidades en que se encuentran los ciudadanos frente a cada uno de ellos y respetar los límites impuestos por la defensa de los propios derechos y, en el caso del conflicto armado interno, por el derecho a mantener la inmunidad que ampara a la población civil y a no participar directamente en las hostilidades.

1. Las redes de informantes y cooperantes

La acción de las redes de informantes y cooperantes se inscribe en el combate contra los grupos armados ilegales en el contexto del conflicto armado interno, de lo cual se derivan varias consecuencias negativas.

Los miembros de las redes de informantes y cooperantes son especialmente vulnerables frente a los grupos armados ilegales, en especial en zonas en las que la capacidad del Estado para brindar protección es precaria. La cooperación ciudadana en la seguridad es particularmente difícil y riesgosa en entornos de alta hostilidad, elevada influencia institucional, social o militar de grupos armados ilegales y escasa presencia de la autoridad del Estado.

Los miembros de las redes ven comprometida la aplicación del principio de inmunidad que prevé el Derecho Internacional Humanitario para la población civil, como quiera que sus actividades pueden entenderse como formas de participación directa en las hostilidades.

Por tratarse de redes que operan principalmente en zonas de conflicto, muchas de ellas sometidas a la fuerte influencia de grupos armados irregulares, corren el riesgo de ser infiltradas o utilizadas por estos grupos para la satisfacción de intereses ilegales.

Con fundamento en lo anterior, se recomienda lo siguiente:

- El gobierno nacional debe estudiar mecanismos alternativos para facilitar la cooperación ciudadana en la persecución a los grupos insurgentes, de autodefensa y de criminalidad organizada y en la prevención de prácticas de terrorismo, como los que se proponen adelante, y suprimir las redes de informantes y cooperantes.

- La denominación “informantes” debe reservarse de manera exclusiva para la figura de quien se dedica por oficio y de manera remunerada a suministrar información, de la manera en que se establece en el proyecto de ley de inteligencia y contrainteligencia No. 84 de 2003.

- El apoyo ciudadano al cumplimiento de las funciones constitucionales y legales de seguridad ciudadana debe canalizarse a través de mecanismos similares a los Frentes Locales de Seguridad y Escuelas de Seguridad Ciudadanas establecidos en el Plan Integral de Seguridad Ciudadana de la Policía Nacional, con el fin de fortalecer los espacios de participación ciudadana para promover la cultura de la seguridad. La conformación de dichos Frentes debe surgir de la voluntaria decisión de los ciudadanos; deben estar orientados por la Policía Nacional y limitarse en sus funciones a dar aviso a ésta sobre la actual o potencial comisión de delitos. Su reglamentación debe prohibir expresamente el ejercicio de funciones de inteligencia e investigación y el uso de armas por parte de sus miembros.

2. La cooperación ciudadana en la persecución a los grupos insurgentes, de autodefensa, de criminalidad organizada y la prevención de prácticas de terrorismo

A partir de los atentados del 11 de septiembre, los Estados Unidos y otros países han desarrollado sistemas para la información ciudadana, la integración de esfuerzos entre las instituciones y el sector privado, y la coordinación institucional en la producción de inteligencia, conocidos bajo la denominación genérica de "Homeland Security Sistems". El gobierno nacional está en condiciones de desarrollar y poner en práctica un sistema de esa naturaleza.

Se trata de un sistema de información oportuna en tiempo real al que puede acudir cualquier persona a través de medios de comunicación verbal o escrita. Sus características son las siguientes:

- Se establece y coordina por la Presidencia de la República, con el fin de asegurar su utilización por parte del conjunto de entidades de seguridad, defensa e investigación criminal.

- Es un "hosting" de información al que puede acceder, tanto en su alimentación como en su consulta, el conjunto de instituciones de la seguridad, la defensa y la investigación, sin restricciones distintas a las que se pueden establecer por la jerarquía y nivel de responsabilidad de sus operarios.

- Se alimenta a partir de información que voluntariamente suministra la ciudadanía a través de cualquier medio verbal y escrito, empleando los sistemas de comunicación de datos existentes, y a través de líneas de información de amplio conocimiento ciudadano.

- Con las debidas salvaguardas para la protección de derechos, integra información del sector privado en ámbitos como el transporte aéreo y terrestre, el turismo, el financiero, el de comunicaciones y el de comercio, entre otros[28].

- Integra recursos de inteligencia artificial (software) y está dotado de analistas que valoran y contrastan la información, determinan la calidad de las fuentes y activan alertas de carácter operativo.

3. El estímulo a la resistencia civil

El respaldo y la promoción a la resistencia civil debe orientarse al fortalecimiento del tejido social de las comunidades y basarse en el ejercicio de los derechos de la población civil a no participar directamente en las hostilidades y a rechazar la violencia como método de acción social y política, sin importar de donde provenga.

El gobierno debería respetar, respaldar y acompañar las iniciativas ciudadanas de resistencia civil contra la violencia armada, así como las iniciativas sociales de desarrollo local y regional, tales como los programas de desarrollo y paz o las asambleas municipales constituyentes, las cuales buscan establecer modelos de desarrollo y gobernabilidad basados en alianzas estratégicas entre los actores locales y establecer garantías y estrategias que permitan el ejercicio de una real democracia política en el marco del pluralismo.

El gobierno debería respaldar propuestas humanitarias emprendidas por autoridades locales o regionales. Para ello, es pertinente promover el conocimiento de experiencias nacionales e internacionales y el análisis de su aplicabilidad en virtud de las características socio-culturales de las regiones y comunidades del país, de las condiciones e intensidad del conflicto, así como el establecimiento de procesos de consulta con sus líderes cívicos para darles curso. Entre estas experiencias se encuentran la Asamblea Municipal Constituyente y Administración Municipal de Tarso "Unidos por el Desarrollo y la paz"; la Asamblea Municipal Constituyente de Mogotes; la Asociación de Municipios del Alto Ariari y la Asociación de Campesinos del Carare; Proyecto Construcción de un espacio campesino humanitario en la región de Micoahumado; así como los movimientos indígenas de resistencia civil del departamento del Cauca.

[28] Los Estados Unidos y la Unión Europea acaban de firmar un acuerdo de transferencia de datos relativos a viajeros europeos. Según el diario Español El Mundo, el acuerdo fue negociado durante más de un año y entrará en vigor una vez revisado por el Parlamento Europeo. En un anexo al comunicado hecho público para informar sobre el acuerdo, el Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos (DHS, por sus siglas en inglés), que firmó el Acuerdo por parte de ese país, expresó: "Este Acuerdo es un ejemplo de la excelente cooperación entre los EEUU y la Unión Europea. Es otra muestra de cómo los socios de ambos lados del Atlántico colaboran *para preservar la seguridad de los pasajeros y a la vez proteger su intimidad*" (Destacado por fuera del original). Ver www.elmundo.es/elmundo/2003/12/17/internacional/1071624175.html

4. La cooperación del sector privado

La cooperación del sector privado en el cumplimiento de los propósitos de la seguridad democrática tiene su terreno de acción en apoyar la consolidación del control territorial del Estado. Es necesario evitar que los particulares dirijan sus esfuerzos y colaboración a la represión o neutralización de los grupos armados, y que se potencie su rol en la reducción de la vulnerabilidad del entorno en el cual la precariedad de las instituciones y de la participación social es mayor.

Es pertinente que el gobierno y los particulares revisen los criterios que actualmente rigen la cooperación del sector privado con las fuerzas militares para la protección de mega-proyectos o de actividades estratégicas, tales como las de hidrocarburos, minería o generación y distribución de energía eléctrica. Esta cooperación voluntaria no debe apoyar actividades de combate y uso de la fuerza y puede extenderse hacia el apoyo en los ámbitos de la gobernabilidad local, la transparencia presupuestal, la administración de justicia y la participación ciudadana como áreas estratégicas de la seguridad.

Se proponen los siguientes criterios para realizar la cooperación del sector privado en materia de seguridad:

- La cooperación debe hacerse a través de las autoridades civiles legítimas, esto es, de las instituciones estatales o de las entidades territoriales que tengan competencias en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo y los planes de ordenamiento territorial.

- Los recursos que entregue la empresa privada deben destinarse al sector o a proyectos específicos que se encuentren previstos en el plan de desarrollo de la entidad territorial y/o en el plan de ordenamiento territorial.

- Los recursos así entregados deben manejarse con los criterios de asignación, utilización y transparencia establecidos para los recursos públicos y estar sometidos en su manejo a los controles presupuestales y contables de los organismos de control, especialmente de la Contraloría y del Ministerio Público.

X. Recomendaciones sobre la protección de las personas amenazadas

1. Recomendaciones sobre la protección de personas en situación de riesgo

Quienes no han delinquido y se encuentran en riesgo por sus actividades lícitas y convenientes en una sociedad democrática, esperan que el Estado los proteja con el mínimo de restricciones a sus derechos y con la menor cantidad de intromisiones en su vida privada. Igualmente, se aspira a que en estos casos, las personas puedan seguir residiendo y desarrollando sus actividades en los lugares donde tradicionalmente lo han hecho[29].

Lo adecuado, como se menciona en el siguiente apartado, es que la Fiscalía asuma lo referente a la protección de todas las víctimas e intervinientes en el proceso penal y que aquellos que no quepan dentro de estos parámetros, sean protegidos por el Estado a través de los organismos especializados. Pero mientras se resuelven los problemas que aquejan al programa de la Fiscalía, sería conveniente que el gobierno ajustara el Programa a cargo del Ministerio del Interior y de Justicia y aplicara las siguientes recomendaciones:

- El gobierno nacional debe separar los organismos, las políticas y las acciones de inteligencia de los de protección, de tal manera que éstos se presten por parte de un organismo con autonomía patrimonial y administrativa.

- La selección y capacitación de los escoltas de este organismo autónomo deben hacerse con participación de los representantes de las poblaciones objeto de las medidas de protección, con el fin de crear lazos de confianza entre quienes necesitan protección y quienes estén encargados de proporcionarla. La capacitación debe incluir formación en derecho internacional de los derechos humanos, derecho humanitario y responsabilidad estatal. Uno de los criterios de selección debe ser el hecho de carecer de antecedentes que puedan indicar posiciones hostiles a los grupos de personas protegidas.

- La protección se debe brindar a testigos de violaciones a los derechos humanos, de infracciones al derecho humanitario y de otros graves atentados contra la dignidad humana (por ejemplo ataques sexuales) y debe prestarse en forma separada y diferente al programa de protección de testigos a cargo de la Fiscalía General de la Nación. Igualmente, debe comprender a grupos especialmente perseguidos y que actualmente gozan de protección, tales como sindicalistas, periodistas, miembros y sobrevivientes de la Unión Patriótica y del Partido Comunista Colombiano.

- La protección debe complementarse con medidas políticas de prevención que prohíban y sancionen administrativamente las conductas de los servidores públicos

[29] Se trata de derechos reconocidos por las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Ver las medidas provisionales decretadas en los casos de Josué Giraldo Cardona (Comité de Derechos Humanos del Meta) y José Daniel Álvarez y otros.

que descalifiquen y/o estigmaticen de manera general la actividad de los grupos protegidos. Igualmente, la política de prevención debe incluir la promoción del respeto y reconocimiento a los valores democráticos de tolerancia y respeto por las opiniones y acciones ajenas y contrarias por parte de los servidores públicos, especialmente de los miembros de la fuerza pública y de los cuerpos de seguridad de Estado.

- Dentro de los parámetros antes señalados, deben aplicarse las recomendaciones del Informe de evaluación del Programa de protección a testigos y personas amenazadas del Ministerio del Interior (hoy Ministerio del Interior y de justicia), realizado en julio del año 2002 por un equipo encabezado por la Sra. Cristina Iparraguirre, a instancias, entre otros, de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas y de la Oficina Internacional del Trabajo.

2. Recomendaciones sobre la protección de los intervinientes en los procesos penales

El Programa de protección de víctimas, testigos e intervinientes en el proceso penal a cargo de la Fiscalía General de la Nación sólo protege (seguridad física) a los testigos. Las víctimas y demás intervinientes en los procesos penales no son protegidos ni reciben asistencia sicológica o humanitaria por parte del Programa. La seguridad de los funcionarios de la entidad corre por cuenta del Cuerpo Técnico de Investigaciones (CTI).

A partir del mes de enero de 2005, entra en vigor la reforma constitucional para desarrollar el proceso oral con todas las garantías en Colombia. En el Congreso de la República ya hacen tránsito los correspondientes proyectos de ley que implementan la reforma. Pero ningún proyecto se refiere al programa de protección, desconociendo de esta manera el papel central que jugarán los testigos, las víctimas y los jurados en el nuevo esquema penal, que es eminentemente verbal y contradictorio.

En este orden de ideas, las recomendaciones que se plantean son las siguientes:

- Fortalecer el mandato legal del Programa de protección de la Fiscalía General de la Nación para que asista y proteja a los intervinientes –víctimas, testigos y jurados penales- en las investigaciones penales relacionadas con las violaciones de los derechos humanos, las infracciones al Derecho Internacional Humanitario y el crimen organizado.

- El Programa coordinará las relaciones con otras dependencias del Estado –INPEC, fuerza pública y la Red de Solidaridad-; definirá las competencias de ayuda

humanitaria, económica y de protección gubernamental; y canalizará la asistencia económica internacional que brindan las organizaciones no gubernamentales.

- El Programa debe formular un solo protocolo de evaluación técnica del nivel de riesgo –margen de exposición a un atentado- y grado de amenaza –medidas ejecutivas realizadas por una organización-, el cual establecerá con precisión las correspondientes medidas de autoprotección y seguridad necesarias para garantizar la vida, la integridad y la libertad de los intervinientes procesales.

- El Programa debe desmontar la confinación intramuros, como medida de protección, y sustituirla por la reubicación nacional e internacional, como garantía de seguridad para los intervinientes procesales.

- El Programa debe manejar un presupuesto especial y diferenciado del que ordinariamente maneja la Fiscalía General de la Nación. La creación de este Fondo fortalecería las labores de seguridad relacionadas con la asistencia y protección de los intervinientes procesales.

- Aplicar las recomendaciones estipuladas en el diagnóstico sobre el *Programa de protección a víctimas, testigos e intervinientes en el proceso penal* de la Fiscalía General de la Nación, realizadas a instancia de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en junio de 2001.

XI. Conclusiones

La seguridad ciudadana debe afrontarse desde el enfoque de la seguridad humana, es decir, desde la perspectiva de los derechos fundamentales de las personas y los grupos sometidos a la jurisdicción del Estado colombiano. El Estado, que es el garante de los derechos y libertades fundamentales, tiene el reto de ofrecer seguridad y defenderse de los grupos insurgentes, sin transgredir los límites del Estado de derecho y del ordenamiento internacional orientado a proteger la dignidad de los seres humanos en cualquier rincón del planeta.

Sería conveniente que la política de seguridad democrática, propuesta e impulsada por el gobierno del Presidente Álvaro Uribe, se ajustara a esta realidad y se aplicara con estos criterios. De lo contrario, no sólo corre el riesgo de no tener éxito en sus propósitos de garantizar seguridad a las y los colombianos, sino que puede contribuir a incrementar la gravedad de la situación.

Adicionalmente, la búsqueda de la seguridad que demanda la población colombiana exige una política seria de prevención y protección de los derechos humanos, que tome en cuenta y aplique las recomendaciones que sobre esta materia le han formulado las Naciones Unidas y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos.

Fortalecer el Estado de derecho, propiciar y garantizar la democracia y promover el respeto y garantía de los derechos y libertades fundamentales constituyen una trilogía indivisible para encarar la crisis colombiana.

Es de esperar que las autoridades a quienes se dirigen estas reflexiones y recomendaciones las acojan, no como una intromisión indebida, sino como un conjunto de sugerencias y comentarios que estimulen el diálogo con todos los sectores interesados de la sociedad colombiana.