

Dos pasos complementarios: proteger los derechos humanos y mejorar la seguridad en Colombia

I. PANORAMA GENERAL

A lo largo de siete años, el gobierno del presidente Álvaro Uribe ha tenido importantes logros en materia de seguridad, pero acompañados por serias violaciones de los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario (DIH). Colombia todavía no está cerca de la terminación de su conflicto armado. Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Ejército de Liberación Nacional (ELN), los sucesores de los paramilitares y los nuevos grupos armados ilegales (NGAI) –responsables todos de múltiples atrocidades contra la población civil– pueden sobrevivir con financiación del narcotráfico y, hasta cierto punto, debido a la incapacidad del Estado de extender su presencia legítima a muchas áreas rurales. Para avanzar hacia una paz duradera, el gobierno de Uribe no sólo debe mantener sus logros en el campo de la seguridad, sino también mejorar urgentemente su política de seguridad abordando temas serios de derechos humanos y expandiendo el Estado de derecho y el alcance nacional de las instituciones civiles de la nación. El señalamiento de altos oficiales militares involucrados en ejecuciones extrajudiciales es un primer paso, aunque insuficiente, para poner fin a los abusos. La cooperación internacional debe concentrar su atención en apoyar los esfuerzos para acabar con la impunidad y proteger los derechos básicos.

El gobierno de Uribe ha argumentado que la mejor manera de proteger los derechos humanos es expandiendo la presencia de las fuerzas de seguridad. Sin embargo, las organizaciones de derechos humanos y los observadores internacionales han criticado desde hace bastante tiempo la negligencia o las acciones francamente abusivas de dichas fuerzas. Entre las violaciones serias figuran las ejecuciones extrajudiciales de civiles por parte de miembros de los organismos de seguridad; el crecimiento de los sucesores de los paramilitares y los NGAI, a veces con la aquiescencia de personal de seguridad y de algunos funcionarios gubernamentales; el fracaso de los mecanismos de alerta temprana en lo que se refiere a reducir las amenazas y la violencia contra defensores de los derechos humanos, líderes sociales, sindicalistas y miembros de las minorías

afrocolombianas e indígenas; la lentitud en la transferencia de casos de derechos humanos de la justicia militar al sistema de justicia ordinaria; y la lentitud, y en ocasiones la incapacidad, del sistema judicial para castigar a quienes violan los derechos humanos.

La desconfianza profunda y a menudo ideológica entre el gobierno y los defensores de los derechos humanos han obstaculizado el diálogo sobre la integración de la protección de los derechos humanos y el respeto al DIH a la política de seguridad. Esto es contraproducente y se debe superar mediante acciones concretas emprendidas tanto por el gobierno como por la sociedad civil y política, primero que todo poniendo fin a los repetidos intentos de los funcionarios del gobierno de vincular a las organizaciones de derechos humanos con la guerrilla. Las prioridades del gobierno y de los defensores de los derechos humanos no son mutuamente excluyentes, sino que más bien se refuerzan. La terminación del conflicto interno armado requiere mejorar la seguridad conjuntamente con el respeto pleno de los derechos fundamentales de los ciudadanos. El gobierno debe, con apoyo internacional, comprometerse abiertamente con las organizaciones de derechos humanos en la promoción de una defensa y protección escrupulosas de los derechos humanos. Esto incrementaría la credibilidad y la legitimidad democrática del gobierno y el Estado, haciendo más efectiva y sostenible la política de seguridad y aumentando las probabilidades de poner fin exitosamente al largo conflicto.

Las medidas urgentes que deben tomar el gobierno, la comunidad de derechos humanos y los socios internacionales deben incluir:

- ❑ comprometerse públicamente con la Directiva Presidencial No. 07 de 1999, que ordena a los funcionarios públicos abstenerse de cuestionar la legitimidad del trabajo realizado por las organizaciones de derechos humanos y sus miembros, siempre y cuando actúen de conformidad con la Constitución y la ley;
- ❑ fortalecer el profesionalismo de las fuerzas de seguridad, comprometiéndose a: (a) aplicar rigurosamente la política de 2007 del Ministerio de Defensa sobre los derechos humanos y el DIH; (b) establecer un

sistema de evaluación para la capacitación de las fuerzas de seguridad en materia de derechos humanos y DIH; (c) nombrar asesores jurídicos en todos los batallones del ejército; (d) brindar apoyo pleno a los inspectores militares encargados de investigar posibles abusos contra los derechos humanos y el DIH y transferir de inmediato los casos pertinentes al sistema de justicia ordinaria; (e) castigar a los violadores de los derechos humanos e infractores al DIH adscritos a la Fuerza Pública; y (f) organizar sesiones de nuevos comités de monitoreo en todas las divisiones del ejército para afrontar los temas de tortura, desaparición forzada, detención ilegal, ocupación de propiedades civiles y violencia sexual perpetrados por personal militar;

- seguir condicionando la ayuda internacional a las fuerzas armadas al respeto pleno de los derechos humanos;
- fortalecer la capacidad de investigación de las unidades de derechos humanos y de justicia y paz de la Fiscalía General; capacitar a jueces y fiscales regionales especializados en temas humanitarios; y mejorar los programas de protección con el fin de instar a víctimas y testigos a participar en investigaciones y procesos judiciales;
- mejorar la coordinación entre la unidad del Sistema de Alerta Temprana (SAT) de la Defensoría del Pueblo y el Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas (CIAT) para que el SAT pueda participar plenamente en las decisiones sobre alertas tempranas, las cuales deben determinar claramente las responsabilidades de las autoridades locales, la policía y los militares, y publicar los informes de riesgo del SAT de conformidad con procedimientos apropiados, con el fin de mejorar la rendición de cuentas del gobierno;
- establecer formalmente un protocolo de cooperación con arreglo al cual el Departamento de Justicia de los Estados Unidos asista a las unidades de justicia y paz y derechos humanos de la Fiscalía General para garantizar que todos los ex jefes paramilitares de las AUC que han sido extraditados continúen completando mediante videoconferencias sus confesiones y testimonios sobre violaciones de derechos humanos en Colombia bajo la Ley de Justicia y Paz, y sean enviados de regreso a Colombia tan pronto terminen de pagar sus sentencias en Estados Unidos; y
- reabrir un diálogo constructivo para buscar un consenso y finalizar el Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y DIH. En el marco del G-24, Suecia, España y Estados Unidos deben asumir el liderazgo en la búsqueda de un acercamiento entre

el gobierno y los defensores de los derechos humanos.

II. DERECHOS HUMANOS Y SEGURIDAD

Desde que asumió la presidencia en el 2002, el presidente Uribe ha asignado prioridad a su programa bandera, la “política de seguridad democrática”, con énfasis en la lucha contra los grupos armados ilegales, en especial las FARC, y la desmovilización y reinserción de la organización paramilitar AUC¹. El gobierno afirma que su política, que en 2007 fue rebautizada como “política de consolidación de la seguridad democrática”, está diseñada esencialmente para combatir, controlar y desmovilizar a los grupos armados ilegales, así como para proteger los derechos humanos mediante la presencia de fuerzas de seguridad en todo el país².

Uribe insiste en que la trayectoria de los derechos humanos de Colombia ha mejorado en este período. Los funcionarios sostienen que la mejor manera de consolidar la seguridad y el Estado de derecho, y de proteger los derechos fundamentales, es seguir dando prioridad a los esfuerzos por lograr una derrota militar y/o la rendición y desmovilización de las FARC y el ELN y aplicar rigurosamente la ley contra los nuevos grupos armados ilegales (NGAI)³. En 2007 el Ministerio de Defensa expidió una política integral de derechos humanos y DIH, de conformidad con la cual se han destinado recursos para capacitar a las fuerzas de seguridad en los conceptos; se han desarrollado reglas de enfrentamiento; se han nombrado asesores jurídicos en el ejército para ayudar a planear operaciones de acuerdo con estándares internacionales; se han creado “sistemas de recepción de quejas” en los batallones del ejército; y se ha encargado a inspectores militares

¹ Crisis Group, Informe sobre América Latina N° 30, *Poner fin al conflicto con las FARC en Colombia: Jugar la carta correcta*, 26 de marzo de 2009.

² Política de Seguridad Democrática, Ministerio de Defensa Nacional, 2003, y Política de Consolidación de la Seguridad Democrática, Ministerio de Defensa Nacional, 2007. Crisis Group, Informe sobre América Latina N° 6, *Colombia: La política de seguridad democrática del presidente Uribe*, 13 de noviembre de 2003.

³ Entrevistas de Crisis Group, alto funcionario del gobierno y oficial militar, Bogotá, 26 de febrero y 11 de marzo de 2009. Los NGAI emergieron después de la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) en 2003-2006. Incluyen a ex paramilitares rearmados y grupos paramilitares que nunca se desmovilizaron. El gobierno los llama “bandas criminales”, o BACRIM.

documentar e investigar posibles violaciones de derechos humanos⁴. Sin embargo, no se han terminado las violaciones e incumplimientos serios, relacionados sobre todo con sectores vulnerables de la población.

Los defensores de los derechos humanos y la paz señalan que los sucesivos gobiernos no han podido ganar el conflicto armado y poner fin a la violencia persistente, a menudo relacionada con el narcotráfico. El marcado enfoque de Uribe en la seguridad militar se percibe como incompatible con la protección de los derechos fundamentales. Miembros de las fuerzas de seguridad siguen cometiendo graves abusos contra los derechos humanos e infracciones al DIH, como ejecuciones extrajudiciales, tortura y desaparición forzada de ciudadanos inocentes, perteneciendo sus víctimas mayoritariamente a sectores pobres rurales y urbanos.

La oposición política, tanto como sindicalistas, periodistas y defensores de los derechos humanos, han denunciado una persistente vigilancia ilegal de sus actividades por parte de organismos de inteligencia del gobierno, persecución por autoridades judiciales y amenazas —en ocasiones en presunta connivencia con autoridades locales y miembros de la Fuerza Pública (compuesta por el ejército, la marina de guerra, la fuerza aérea y la policía nacional) — provenientes de grupos paramilitares y/o NGAI. Las investigaciones judiciales en curso sobre el escándalo de la “parapolítica”, concerniente a la infiltración de instituciones públicas locales y acuerdos entre legisladores y paramilitares de las AUC⁵, sigue fomentando la desconfianza frente al compromiso del gobierno de proteger los derechos humanos⁶.

Existe una preocupación creciente, tanto en Colombia como en el exterior, con respecto a la persistencia de la actividad paramilitar y la propagación de los NGAI en el norte, suroccidente y oriente de Co-

lombia⁷. Estos grupos participan en actividades delictivas, en especial narcotráfico⁸, y reclutan, a menudo a la fuerza, cantidades cada vez mayores de ex paramilitares que abandonaron el proceso de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) del gobierno, así como a otros jóvenes y menores de edad⁹.

⁷ La Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la Organización de los Estados Americanos (MAPP/OEA) es la encargada de verificar y monitorear el proceso de DDR de los paramilitares de las AUC. “Twelfth Quarterly Report of the Secretary General to the Permanent Council on the Mission to Support the Peace Process in Colombia (MAPP/OAS)”, MAPP/OAS, 9 de febrero de 2009. El 8 de marzo de 2009, el presidente Uribe ordenó a las fuerzas de seguridad fortalecer la lucha contra los NGAI y ofreció una recompensa de US\$2,2 millones por información conducente al arresto de los líderes de los grupos de más rápido crecimiento, entre ellos el líder de las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC), Daniel Rendón (alias “Don Mario”), el líder del Ejército Revolucionario Popular Anticomunista (ERPAC), Pedro Olivero (alias “Cuchillo”), Daniel Barrera (alias “Loco”) y el líder de Los Rastrojos, Luis Calle (alias “Comba”). “Ofrecen 5.000 millones de pesos por cada gran capo”, *El Tiempo*, 10 de marzo de 2009. Pese a la captura de Rendón el 15 de abril, persisten la violencia y las amenazas de los NGAI.

⁸ Casi toda la violencia de los NGAI tiene que ver con disputas con otros NGAI, las FARC y el ELN por el control de territorios y corredores de narcotráfico. “Acabar guerra entre ‘don Mario’ y ‘los Paisas’ es política prioritaria de seguridad para la Policía”, *El Tiempo*, 28 de julio de 2008.

⁹ El proceso de DDR corre a cargo de la oficina del Alto Consejero para la Reinserción (ACR), que cubre más de 50.000 ex combatientes desmovilizados desde el 2003, entre los cuales se cuentan unos 32.000 paramilitares y cada vez más guerrilleros. El alto consejero (y comisionado de paz), Frank Pearl, reconoció que cerca del 8,5 por ciento de los combatientes desmovilizados se han armado de nuevo o han ingresado a organizaciones delictivas. “Alto Comisionado para la Paz de Colombia defiende extradiciones de narcos”, *El Frente*, 21 de abril de 2009. Pearl también dijo que el narcotráfico sigue siendo una de las principales amenazas contra el éxito de las políticas de DDR; casi todos los ex combatientes con empleos (aproximadamente el 70 por ciento) terminan trabajando en el sector informal. “‘Acabar la guerra tomará de 15 a 20 años’: Frank Pearl”, *El Tiempo*, 3 de mayo de 2009. Al comienzo, los líderes de los NGAI reclutaban combatientes desmovilizados individuales de las AUC que habían abandonado el programa de DDR. Ahora reclutan colectivamente u obligan a combatientes desmovilizados a unirse a sus organizaciones. Entrevistas de Crisis Group, funcionario de una ONG humanitaria y funcionarios de una ONG humanitaria internacional, Bogotá, 13 de febrero y 5 de marzo de 2009. Fernando Cárdenas, “La guardia de ‘Don Mario’”, *El Espectador*, 8 de febrero de 2009; Fernando Cárdenas,

⁴ Véase la sección III.A más adelante.

⁵ Setenta y siete representantes y senadores de las legislaturas de 2002-2006 y 2006-2010 están siendo investigados por la Corte Suprema y la Fiscalía por connivencia con las AUC; casi la mitad de ellos está en la cárcel. Entre fines de abril y mediados de mayo de 2009, la Corte Suprema tomó medidas contra nueve congresistas, entre ellos Zulema Jattin, Julio Manzur, Edgar Ulises Torres y Odín Sánchez, de la coalición uribista. “La última ola de la parapolítica”, *VerdadAbierta.com*, 13 de mayo de 2009.

⁶ Entrevistas de Crisis Group, funcionario internacional de cooperación humanitaria, representante sindical internacional, funcionario de una organización internacional, sindicalistas, defensores de derechos humanos, funcionarios de organizaciones no gubernamentales humanitarias, Bogotá, 2, 3, 5, 13, 18 de febrero y 5 de marzo de 2009.

Los NGAI también están intimidando y asesinando líderes sociales, representantes de las víctimas (sobre todo de quienes buscan reparación por las atrocidades cometidas por los paramilitares y los despojos ilegales de tierra), líderes de derechos de las mujeres, sindicalistas y defensores y abogados de derechos humanos. Están desplazando poblaciones a la fuerza y cometiendo abusos contra los grupos más vulnerables entre los sectores pobres urbanos y rurales, como comunidades indígenas, afrocolombianos y mujeres¹⁰. En las zonas deprimidas de varios pueblos de la costa atlántica y la región de Urabá, así como en varias capitales departamentales y en Bogotá, han venido apareciendo panfletos amenazantes¹¹. La ausencia de una respuesta efectiva y casos como la actual investigación de la Corte Suprema a Guillermo Valencia Cossio, ex director de la Fiscalía en el departamento de Antioquia (acusado de presionar a la policía para falsificar archivos con el fin de proteger a miembros del NGAI de “Don Mario”)¹², refuerzan la sospecha de las comunidades de que au-

toridades locales y miembros de las fuerzas de seguridad siguen aliados con paramilitares o sus sucesores¹³.

A. EL DEBATE EN TORNO A LAS CIFRAS

Según fuentes oficiales, los homicidios disminuyeron de 28.775 en el 2002 a 16.140 en el 2008. En esos mismos años las masacres (definidas por la policía como el asesinato de cuatro o más individuos en el mismo lugar, al mismo tiempo) disminuyeron de 115 a 37 y el número de víctimas cayó de 680 a 169; los asesinatos de indígenas se redujeron de 197 a 66; de sindicalistas, de 99 a 18; de maestros sindicalizados, de 97 a 20; y de periodistas, de 11 a 0. Los secuestros bajaron de 2.882 a 437. El gobierno de Uribe sostiene que el desplazamiento interno nuevo, aunque todavía alto, también ha mejorado, pues disminuyó de 442.095 en el 2002 a 349.030 en el 2008¹⁴. Los funcionarios del gobierno también ponen énfasis en los éxitos obtenidos al reducir los ataques terroristas de las FARC y el ELN contra pueblos y el sabotaje de infraestructura, como carreteras, puentes, torres de comunicaciones, la red eléctrica nacional y los oleoductos¹⁵.

Muchos defensores de derechos humanos cuestionan las cifras oficiales, pues aducen que una lectura más atenta de la información revela que, aunque hubo un mejoramiento en los primeros años del gobierno de Uribe, las violaciones han aumentado de forma alarmante desde el 2007. Según afirman, muchas violaciones se derivan de las acciones negligentes o abiertamente abusivas de las fuerzas gubernamentales¹⁶. Algunas organizaciones independientes dicen que las cifras oficiales del Observatorio de Derechos Humanos y DIH de la Vicepresidencia documentan un incremento, de 2007 a 2008, en masacres, de 26 a 37 (y un aumento

“Los anillos del patrón”, *El Espectador*, 15 de febrero de 2009.

¹⁰Entrevistas de Crisis Group, representante sindical, defensores de derechos humanos y analistas del conflicto, Bogotá, 5, 6 y 17 de febrero de 2009; “2008 Human Rights Reports: Colombia”, Departamento de Estado de los Estados Unidos, 25 de febrero de 2009; “2009 World Report”, Human Rights Watch, enero de 2009. “Las comunidades indígenas y afrocolombianas son particularmente vulnerables, sobre todo porque ocupan territorios de importancia estratégica para actores del conflicto armado interno y para las redes de narcotráfico. Estos territorios también tienen un valor estratégico para empresas colombianas e internacionales. Los derechos de estas comunidades a la vida, a no ser desplazadas por la fuerza, a consultas previas, libres e informadas sobre las decisiones que afectan a sus comunidades, y a la libertad de movimiento son violados”. “Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia”, 31 de diciembre de 2008, p. 20 [traducción al castellano de Crisis Group].

¹¹“En Maicao, las ‘Águilas Negras’ han asesinado a 45 personas y desplazado a 200”, *Cambio*, 18 de marzo de 2009; “Letter to Brownfield on Social Cleansing Pamphlets, subsequent attacks and massacre of 7 fishermen in the Choco”, U.S. Office on Colombia, Washington Office on Latin America (WOLA), 20 de marzo de 2009.

¹²A Guillermo Valencia Cossio, hermano del ministro del Interior y de Justicia Fabio Valencia, se le acusa de haber recibido obsequios de John Freddy Manco (alias “El Indio”) después de que Valencia presionó a las autoridades policiales del departamento para sacar a El Indio de los expedientes sobre el NGAI de Don Mario. El ex comandante de la policía del departamento de Antioquia, Marco Antonio Pedreros, admitió haber cedido a la presión de Valencia. “Contra la pared”, *Semana*, 7 de marzo de 2009; “En una fiesta en Pereira a la que asistió ‘el Indio’, estuvo ex fiscal Valencia Cossio, aseguera CTI”, *El Tiempo*, 7 de mayo de 2009.

¹³Entrevista de Crisis Group, funcionarios de una ONG humanitaria internacional, Bogotá, 5 de marzo de 2009; opiniones expresadas por activistas de grupos de base, panel de discusión, Bogotá, 29 de enero de 2009; Leonardo González, “Nuevos grupos paramilitares: una realidad”, Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (INDEPAZ), Bogotá, 2008.

¹⁴Estadísticas suministradas por la oficina de derechos humanos de la Vicepresidencia durante una entrevista de Crisis Group, 26 de febrero de 2009.

¹⁵“Logros de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática, PCSD”, Ministerio de Defensa Nacional, marzo de 2008.

¹⁶Entrevista de Crisis Group, defensores de derechos humanos, Bogotá, 5 de febrero de 2009.

en las víctimas de 128 a 169), así como un incremento en el asesinato de indígenas de 40 a 66¹⁷.

Según la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), el desplazamiento forzado aumentó de 221.638 nuevos desplazados en el 2006 a 305.638 en el 2007 y a 380.863 en el 2008¹⁸. Al gobierno de Uribe se le acusa de no garantizar el retorno seguro de la población desplazada a las tierras que tuvieron que abandonar debido a las amenazas de los paramilitares. En muchos casos, los retornos organizados por el gobierno o los intentos de los desplazados de reclamar sus tierras han fracasado porque los campesinos y las comunidades vuelven a ser desplazados a la fuerza. Los analistas han denominado esto un proceso continuado de “contrarreforma agraria” en el que los ataques de los NGAI han producido nuevos desplazamientos, incluidos los asesinatos de por lo menos cuatro representantes de comunidades desplazadas sólo en el departamento de Antioquia, a lo largo de un período de siete meses hasta febrero de 2009¹⁹.

¹⁷“Indicadores sobre derechos humanos y DIH Colombia: año 2008”, Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH, 30 de marzo de 2009, en www.derechoshumanos.gov.co.

¹⁸“Víctimas emergentes: desplazamiento, derechos humanos y conflicto armado en 2008”, Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), Bogotá, 22 de abril de 2009. El gobierno reconoce que la población desplazada superó los 2,8 millones entre el 2000 y el 2008. Estadísticas de la oficina de derechos humanos de la Vicepresidencia suministradas durante entrevista de Crisis Group, 26 de febrero de 2009. Casi todos los desplazados huyen individualmente o en pequeños grupos después de recibir una amenaza directa (proceso conocido como desplazamiento “gota a gota”). Entrevistas de Crisis Group, funcionarios de una ONG humanitaria colombiana y de una ONG humanitaria internacional, Bogotá, 13 de febrero y 5 de marzo de 2009.

¹⁹Cerca de 5,5 millones de hectáreas han sido abandonadas debido a amenazas o violencia, usurpadas ilegalmente o transferidas con títulos fraudulentos. En marzo de 2005, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) declaró que casi todas las plantaciones de palma de aceite en la tierra colectiva afrocolombiana de Curvaradó (departamento del Chocó) eran ilegales; en diciembre de 2006, se declararon nulos seis títulos de propiedad de tierra de empresarios de la palma de aceite. El ex ministro de Agricultura Andrés Felipe Arias dijo que 37.200 hectáreas de tierra colectiva afrocolombiana habían sido usurpadas ilegalmente en Jiguamiandó y Curvaradó (Chocó). Véanse “Los están matando”, “Los perseguidos” y “Los usurpados del Chocó”, *Semana*, 16 de marzo de 2009. Entrevistas de Crisis Group, funcionarios de una ONG humanitaria colombiana y una ONG humanitaria internacional, Bogotá, 13 de febrero y 5 de marzo de 2009. Cuatro representantes de población desplazada del departamento de Antioquia fueron

Pese a la retórica oficial, algunos funcionarios reconocen la persistencia de problemas serios, aunque cuestionan las estadísticas de los grupos de derechos humanos. Sostienen que muchas de las masacres recientes tienen que ver con ajustes de cuentas entre miembros de organizaciones criminales, y que los civiles inocentes no son objetivos de dichos grupos. Ese tipo de objetivos inocentes fue común entre fines de los años 1980 hasta comienzos de los 2000, cuando grupos paramilitares y de extrema derecha –algunos con vínculos con militares y funcionarios del gobierno– y las guerrillas de las FARC y el ELN también estaban aumentando las acciones violentas contra presuntos simpatizantes de grupos y facciones rivales en todo el país²⁰. Sin embargo, se afirma que los asesinatos de minorías étnicas y los desplazamientos masivos persisten, debido a los enfrentamientos entre diversos grupos armados ilegales –FARC, ELN y NGAI– por el control de territorios²¹.

Los funcionarios también señalan que las minas anti-persona matan y lesionan a más del doble de militares que de civiles, lo que refleja los avances del ejército en zonas tradicionalmente controladas por las FARC. Por otra parte, si bien los sindicatos denunciaron el asesinato de 49 activistas en el 2008²², representantes del gobierno sostienen que once casos fueron crímenes pasionales o atracos, por lo cual no se deben incluir en las cifras de violencia política²³. Según el Observatorio de la Vicepresidencia, en el 2008 no

asesinados entre julio de 2008 y febrero de 2009. “Personería de Medellín reclama instalación urgente de la Comisión Regional de Restitución de Bienes para garantía de las víctimas”, comunicado no. 20 de la Personería de Medellín, 1 de abril de 2009.

²⁰Entrevista de Crisis Group, alto funcionario del gobierno, Bogotá, 26 de febrero de 2009; Informe de Crisis Group, *Poner fin al conflicto con las FARC en Colombia*, *op. cit.*

²¹Entre septiembre de 2008 y la primera mitad de marzo de 2009, unos 2.000 indígenas embera del departamento del Chocó fueron desplazados como resultado de los combates librados entre el ELN y el NGAI Los Rastrojos por el control de corredores de narcotráfico. “Cerca de 2 mil indígenas desplazados en las dos últimas semanas en Chocó”, *VerdadAbierta.com*, 19 de marzo de 2009. Los grupos armados ilegales son responsables del asesinato de miembros de comunidades indígenas en el suroccidente colombiano, como los awá, nasa, paeces, kankuamo, sikuaní, pasto, embera chamí y embera katío. “Indicadores sobre derechos humanos”, *op. cit.*

²²“Informe de violaciones a la vida, libertad e integridad de sindicalistas en Colombia: período 1° de enero a 31 de diciembre de 2008”, Escuela Nacional Sindical, 19 de diciembre de 2008; información suministrada en una entrevista de Crisis Group, representante sindical, Bogotá, 18 de febrero de 2009.

²³Entrevista de Crisis Group, alto funcionario del gobierno, Bogotá, 26 de febrero de 2009.

hubo ni un solo asesinato de periodistas, y las actuales amenazas contra miembros de este gremio tienen que ver con sus denuncias de corrupción local, y no con el conflicto. El 24 de abril de 2009, un periodista, José Everardo, fue asesinado en el departamento del Cauca tras haber recibido amenazas mientras cubría casos de corrupción en su población natal, El Bordo²⁴.

B. POLITIZACIÓN

El debate en torno a los derechos humanos y la política de seguridad suele estar cargado de ideología. Durante años, la modernización de las fuerzas armadas se ha concentrado en el incremento del pie de fuerza (tanto oficiales como soldados) y la adquisición de sistemas de alta tecnología para operaciones de contrainsurgencia. No se ha prestado suficiente atención a fortalecer los mecanismos civiles de vigilancia y rendición de cuentas o al compromiso pleno de las fuerzas armadas y de seguridad con los derechos humanos y el DIH. Importantes sectores militares siguen percibiendo la defensa de los derechos humanos como un “arma jurídica” empleada por los insurgentes y sus supuestos defensores en Colombia y el exterior para menoscabar la moral de la tropa y desacreditar a los oficiales y las unidades más efectivos²⁵. Muchos oficiales siguen pensando que el sistema judicial está controlado por “radicales de izquierda” empeñados en derrotar a un ejército victorioso²⁶.

Así mismo, existe poca pericia en materia de políticas de seguridad entre los activistas colombianos de derechos humanos y de paz, y algunos siguen tratando estos importantes temas con desdén. La desconexión artificial entre asuntos de derechos humanos y de seguridad se deriva en parte de la presunción de los activistas de derechos humanos de que la seguridad es un tema dominado por el pensamiento de derecha, por lo cual evitan equivocadamente involucrarse en él.

²⁴ Fue el primer periodista asesinado desde enero de 2007. “SIP condena asesinato de periodista José Everardo en El Bordo (Cauca)”, *El Tiempo*, 29 de abril de 2009.

²⁵ Entrevista de Crisis Group, asesor de seguridad, Bogotá, 7 de octubre de 2008; Plinio Apuleyo Mendoza, “Una fiscalía clonada”, *El Tiempo*, 20 de marzo de 2009. Véase la entrevista con el general retirado José Joaquín Cortés en “Fuimos carne de buitre”, *El Espectador*, 3 de marzo de 2009.

²⁶ Esta actitud se remonta a la Guerra Fría, cuando las fuerzas de seguridad se consideraban el baluarte de la nación contra la guerrilla marxista-leninista y sus simpatizantes en la sociedad. Entrevistas de Crisis Group, analistas del sector judicial y analistas políticos, Bogotá, 5 de marzo y 24 de abril de 2009.

También desconfían de las instituciones de seguridad del gobierno, porque en el pasado muchos activistas han sido víctimas de abusos cometidos por agentes estatales²⁷. Los defensores colombianos de derechos humanos tienden a criticar instintivamente al gobierno debido a los vínculos entre miembros de las fuerzas armadas y grupos paramilitares, de la misma forma como muchos de sus pares en otros países latinoamericanos han sido influenciados por la historia de abusos perpetrados por regímenes militares dictatoriales durante la Guerra Fría. Como resultado, han evitado un compromiso potencialmente positivo con temas fundamentales de seguridad²⁸.

Los funcionarios del gobierno de Uribe insisten en que, tras años de negligencia en gobiernos anteriores, su política de seguridad ha protegido los derechos a la vida y la libertad personal que son condiciones previas necesarias para una actividad política, económica y social vigorosa. Estas condiciones mejoradas, dice la argumentación, han permitido que los disidentes critiquen al gobierno sin tener que temer amenazas o asesinatos como en el pasado²⁹.

Sin embargo, el gobierno ha sido muy poco tolerante con la crítica, pues ha desestimado las evaluaciones independientes de derechos humanos como ideológicamente sesgadas³⁰. Funcionarios de alto rango a me-

²⁷ La violencia persistente de las fuerzas de seguridad contra activistas impide el acercamiento entre el gobierno y los defensores de derechos humanos. Por ejemplo, Edwin Legarda fue asesinado por una patrulla del ejército el 16 de diciembre de 2008; era el esposo de Aida Quilcué, una líder del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) que exigía que el gobierno cumpliera los acuerdos de entregar tierra a sus comunidades. Ella había denunciado la brutalidad de las fuerzas de seguridad contra las protestas en Ginebra, en diciembre de 2008. Entrevista de Crisis Group, defensores de derechos humanos, Bogotá, 5 de febrero de 2009. A mediados de mayo de 2009, el CRIC reportó que la hija de doce años de Quilcué y Legarda había sido atacada por cuatro individuos no identificados, quienes apuntaron armas contra ella.

²⁸ Alexandra Guáqueta, “El Estado, la seguridad y la gente”, en Miguel Cárdenas (coord.), *La reforma política del Estado en Colombia: una salida integral a la crisis* (Bogotá, 2005), pp. 111-115. La postura antiestatal de los defensores de derechos humanos se puede explicar en gran parte por la lucha histórica a favor de derechos fundamentales y contra atrocidades cometidas por regímenes militares autoritarios, sobre todo las dictaduras del Cono Sur. Entrevista de Crisis Group, analista político, Bogotá, 24 de abril de 2009.

²⁹ Entrevista de Crisis Group, funcionario gubernamental, Bogotá, 28 de noviembre de 2008.

³⁰ Entrevistas de Crisis Group, representantes sindicales, defensores de derechos humanos, funcionario de una ONG humanitaria y analistas del sector judicial, Bogotá, 5, 19 de

nudo invocan el lenguaje del contraterrorismo para desacreditar a los críticos, incluidos los defensores de los derechos humanos y la paz³¹. Desde los primeros días de su gobierno, el presidente Uribe ha dicho con frecuencia que las ONG y las organizaciones de derechos humanos son “defensoras del terrorismo” o “terroristas en traje de civil”, una postura que tanto los funcionarios como sus aliados políticos tienden a compartir³². Esta actitud va en contravía de la Directiva Presidencial No. 07 de 1999, todavía vigente, que ordena a todos los funcionarios públicos abstenerse de cuestionar la legitimidad de las organizaciones de derechos humanos, siempre y cuando actúen de conformidad con la Constitución y la ley, o de hacer declaraciones que desacrediten, acosen o induzcan acoso contra esas organizaciones, o estigmaticen su papel, tanto en público como en privado³³.

Las organizaciones de derechos humanos, tanto colombianas como internacionales, vinculan las críticas del gobierno contra sus activistas con el historial persistentemente débil de Colombia en relación con los defensores de derechos humanos asesinados en años recientes,

febrero y 5 de marzo de 2009; “HRW y Colombia se critican”, BBC News, 17 de octubre de 2008; “Álvaro Uribe molesto por acusaciones de ONG”, *El Comercio*, 1 de noviembre de 2008.

³¹ Gustavo Gallón, “Los riesgos de una desenfocada política antiterrorista en Colombia”, en *La reforma política del Estado en Colombia*, op. cit., p. 125.

³² Poco después de haber asumido el cargo en el 2002, la ministra de Defensa Martha Lucía Ramírez insinuó que algunas ONG podrían ser fachadas de actividades ilegales. “Campanazo a las Ong”, *El Tiempo*, 22 de septiembre de 2002. Las tensiones se ahondaron en el 2003, cuando Uribe tildó a los activistas de derechos humanos de “defensores del terrorismo”. “Uribe asegura que no le asustan los ‘defensores del terrorismo’”, Agencia France-Presse, 11 de septiembre de 2003. En febrero de 2004, Uribe dijo que el “tema de los derechos humanos no se puede usar como excusa para dar cobertura a los terroristas”. “El presidente Álvaro Uribe ataca al poder judicial y a los defensores de derechos humanos”, International Peace Observatory, 31 de octubre de 2007. El ex asesor de Uribe, José Obdulio Gaviria, afirmó que la protesta de la sociedad civil del 6 de marzo de 2008 fue organizada por las FARC. “José Obdulio Gaviria insiste en que las Farc convocaron marcha del 6 de marzo”, *El Tiempo*, 27 de marzo de 2008. Hace poco, Uribe tildó a Colombianos y Colombianas por la Paz, un grupo cívico que promueve un intercambio de rehenes por prisioneros con las FARC, de cómplices del terrorismo y aludió a la existencia de un “bloque intelectual” de las FARC. Informe de Crisis Group, *Poner fin al conflicto con las FARC en Colombia*, op. cit.

³³ “La importancia de la protección y defensa de los defensores de los derechos humanos”, comunicado de prensa de OACDH, Bogotá, 17 de septiembre de 2003.

argumentando que existe una conexión inevitable, así no sea intencional, entre ambos. El gobierno ha utilizado una retórica agresiva para reunir su base de apoyo política y social, blandiendo el argumento equivocado de que si los críticos de la política de seguridad triunfan, todo el proyecto político de Uribe correría peligro³⁴. Según varios sindicalistas, muchos sectores sociales, sobre todo en las ciudades, se han vuelto complacientes con las atrocidades y están dispuestos a aceptar las violaciones de los derechos humanos como un “daño colateral” inevitable³⁵.

Aunque ha habido casos aislados de activistas sociales y líderes implicados en actividades subversivas³⁶, casi todos los observadores coinciden con los defensores de los derechos humanos y la paz en que su estigmatización recurrente, así como la de las ONG, como defensores del terrorismo han aumentado las amenazas y los abusos³⁷. La hostilidad del gobierno ha quedado claramente ilustrada con los persistentes escándalos que implican al Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), la policía secreta adscrita a la Presidencia que ha hecho seguimientos e interceptaciones telefónicas ilegales a periodistas, magistrados de la Corte Suprema, políticos de oposición, funcionarios de ONG, activistas sociales e incluso funcionarios gubernamentales.

Aunque el nuevo director del DAS, Felipe Muñoz, dijo que el escándalo de las interceptaciones telefónicas que se hizo público en febrero de 2009 se debió a violaciones de procedimientos de contrainteligencia diseñados para detectar a agentes deshonestos, es el tercer escándalo de este tipo durante la presidencia de Uribe³⁸, similar a los del 2000, cuando también se

³⁴ Entrevista de Crisis Group, analista político, Bogotá, 17 de febrero de 2009.

³⁵ Los representantes sindicales sostienen que muchos simpatizantes del gobierno son gerentes medios y empresarios que asocian el activismo social con una defensa comunista a favor de la guerrilla. Entrevistas de Crisis Group, representantes sindicales y analista político, Bogotá, 5 de febrero y 19 de marzo de 2009.

³⁶ Véase Crisis Group, Boletín informativo sobre América Latina N°16, *Colombia: ¿Se está avanzando con el ELN?*, 11 de octubre de 2007, pp. 6-7; informe de Crisis Group, *Poner fin al conflicto con las FARC en Colombia*, op. cit., pp. 15-17.

³⁷ Entrevista de Crisis Group, defensores de derechos humanos, Bogotá, 5 de febrero de 2009.

³⁸ El director del DAS, Felipe Muñoz, aceptó la renuncia de los jefes de inteligencia y contrainteligencia y de otros dos altos funcionarios a fines de febrero del 2009. Desde entonces, otros 33 funcionarios del DAS han sido destituidos, y se cerró la unidad especial encargada de actividades de interceptación. “En menos de dos semanas han sido ‘purgados’ 33 funcionarios del DAS por escándalos en la enti-

utilizaron recursos policiales y de inteligencia del DAS para escuchar ilegalmente conversaciones de políticos, periodistas y sindicalistas³⁹. Debido a esta vigilancia a la que han sido sometidos los críticos del gobierno, y a las investigaciones sospechosas y persecuciones contra activistas de derechos humanos⁴⁰, varios funcionarios

dad”, *El Tiempo*, 28 de abril de 2009. El presidente Uribe dijo que su gobierno era víctima de un complot y transfirió las actividades de interceptación a la policía. Los críticos aducen que las reformas no bastan para frenar el uso ilegal de fuentes de inteligencia, y que los responsables desde el punto de vista político no fueron tocados. “Juristas cuestionan la modificación de funciones del DAS, ordenada por el presidente”, *Caracol*, 26 de febrero de 2009. Entre los objetivos se encuentran funcionarios de organizaciones no gubernamentales de derechos humanos como el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, REDEPAZ, la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ), CODHES y CINEP. “Los de siempre”, *Semana*, 26 de abril de 2009. En octubre de 2005, el director Jorge Noguera renunció como resultado de acusaciones de vínculos con paramilitares de las AUC. Durante su período, se filtró información confidencial del DAS a los paramilitares, al tiempo que se borraron archivos con información sobre sus crímenes y delitos; un testigo dijo que los paramilitares utilizaban información confidencial para asesinar activistas. “El expediente de Jorge Noguera”, *Semana*, 25 de noviembre de 2006. “No paran escándalos en el DAS”, *El Espectador*, 23 de octubre de 2008. Noguera fue arrestado en febrero de 2007, pero en junio de 2008 la Corte Suprema lo dejó en libertad debido a errores de procedimiento. Seis meses después fue arrestado nuevamente. “‘Jorge Noguera busca anular cargos por muerte de sindicalistas’: CUT”, *El Espectador*, 23 de febrero de 2009. En octubre de 2008, la directora del DAS, María del Pilar Hurtado, dejó el cargo debido a acusaciones en el sentido de que la entidad espía al senador Gustavo Petro del Polo Democrático Alternativo (PDA) y a otros opositores políticos de izquierda. “Colombia: renuncia la directora del DAS por el espionaje a Petro”, *Noticias24.com*, 23 de octubre de 2008. Juan Forero, “Scandals surround Colombian leaders”, *The Washington Post*, 17 de mayo de 2009.

³⁹En el 2000, la policía nacional interceptó ilegalmente más de 1.200 teléfonos en Medellín, y el DAS interceptó ilegalmente e hizo seguimiento a opositores y detractores del presidente Andrés Pastrana (1998-2002). “Chuzada a políticos y líderes sindicalistas”, *El Tiempo*, 29 de junio de 2000. “El DAS-gate y las ‘chuzadas’, vuelve y juega”, *El Espectador*, 21 de febrero de 2009.

⁴⁰En muchos de los casos contra activistas, los testigos han resultado poco confiables; los informes de inteligencia de las fuerzas de seguridad se utilizan ilegalmente como prueba; se hacen investigaciones preliminares sin informar al sindicado; y se detiene ilegalmente a activistas. Entrevista de Crisis Group, defensores de derechos humanos, Bogotá, 5 de febrero de 2009. Para una discusión más detallada del tema, véase “Baseless Prosecutions of Human Rights Defenders in Colombia: In the Dock and Under the Gun”, *Human Rights First*, febrero de 2009.

de ONG y defensores de los derechos humanos le dijeron a Crisis Group que ejercen la autocensura para evitar convertirse en blancos⁴¹.

Funcionarios del gobierno afirman a menudo que los defensores de derechos humanos no han podido o no han querido reconocer las mejoras producidas por la política de seguridad de Uribe, ni tampoco proponer una discusión constructiva. Esta actitud se percibe como políticamente motivada, porque muchos activistas tienen vínculos con círculos políticos de izquierda en los que existe un fuerte sentimiento antiuribista⁴². Se considera que poner las quejas relacionadas con derechos humanos en primer lugar en la agenda nacional es una táctica política tendiente a menoscabar la popularidad aún sólida de Uribe con miras a las elecciones legislativas y presidenciales del 2010. Los funcionarios creen que la intención es impedir que Estados Unidos y la Unión Europea profundicen la cooperación con el gobierno de Uribe en materia de comercio y seguridad.

Representantes del gobierno también aducen que las organizaciones de derechos humanos han sido selectivas en sus críticas, pues señalan que, por ejemplo, acusaron al gobierno de propiciar el problema de impunidad por haber extraditado a dieciséis ex jefes de las AUC a Estados Unidos por cargos de narcotráfico en mayo de 2008 y comienzos del 2009. Las organizaciones sostuvieron que eso violaba el derecho de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, pese a que casi todos los jefes se mostraron renuentes a confesar todos sus crímenes o devolver todos sus activos cuando estaban en Colombia. Los funcionarios señalan que, sin embargo, no hubo críticas similares cuando, en marzo de 2009, el gobierno liberó a los ex comandantes de las FARC “Karina” y “Olivo Saldaña” y los nombró “gestores de paz”⁴³.

⁴¹Entrevistas de Crisis Group, representantes de ONG humanitaria y ONG, analistas del sector judicial, Bogotá, 13, 19 de febrero y 5 de marzo de 2009. Hace poco se promulgó una nueva ley de inteligencia y contrainteligencia con miras a regular actividades relacionadas con derechos humanos, garantías de privacidad y supervisión del Congreso. “Ley de inteligencia y contrainteligencia”, 27 de marzo de 2009.

⁴²Entrevista de Crisis Group, alto funcionario del gobierno, Bogotá, 26 de febrero de 2009.

⁴³Informe de Crisis Group, *Poner fin al conflicto con las FARC en Colombia*, op. cit.

III. PROTECCIÓN INSUFICIENTE DE LOS DERECHOS HUMANOS

A. PROBLEMAS PERSISTENTES

La opinión pública se regocijó el 2 de julio de 2008 cuando mediante la Operación Jaque, producto de la inteligencia militar, se engañó a los insurgentes de las FARC para que entregaran a más de quince rehenes, entre quienes se encontraban la ex candidata presidencial Ingrid Betancourt y tres contratistas de Estados Unidos, sin hacer un solo disparo⁴⁴. Sin embargo, a fines de septiembre de ese mismo año, los colombianos se enteraron horrorizados de que, en Norte de Santander, el ejército parecía estar implicado en las ejecuciones extrajudiciales de once jóvenes de Soacha, un municipio pobre cerca de Bogotá, y de un joven de Bucaramanga, la capital del departamento de Santander⁴⁵. Los crímenes obedecían al patrón de los “falsos positivos”⁴⁶, o asesinatos de civiles inocentes presentados por las fuerzas de seguridad como muertes de miembros de grupos armados ilegales con el fin de aumentar el conteo de cuerpos para obtener beneficios⁴⁷.

Las fuerzas de seguridad han afrontado las críticas subrayando el hecho de que sólo un pequeño porcentaje de las 75.000 acciones tácticas realizadas en el período 2002-2008 han sido cuestionadas⁴⁸. Sin embargo, los defensores de los derechos humanos creen que las ejecuciones de los jóvenes de Soacha no son casos aislados en que participaron “manzanas podridas” del ejército. Entre el 2002 y el 2007 se han registrado más de 1.100

víctimas de “falsos positivos”⁴⁹, y en el 2008 hubo por lo menos otras 175 víctimas⁵⁰. En abril de 2009, la Fiscalía estaba investigando a por lo menos 1.296 miembros de las fuerzas de seguridad, entre los que figuran quince oficiales militares de alto rango. Mil nueve casos tenían que ver con ejecuciones extrajudiciales (algunos contemplaban incluso torturas y desapariciones forzadas), entre ellos 216 investigaciones de la justicia militar que fueron transferidas a los tribunales ordinarios; se ha acusado a 195 personas de asesinato, y 83 han sido condenadas y están actualmente en prisión⁵¹.

La presión cada vez mayor de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y las organizaciones no gubernamentales internacionales de derechos humanos, así como el condicionamiento de respeto de los derechos humanos para el suministro de ayuda militar estadounidense⁵², instaron al gobierno a fortalecer la capacidad y voluntad de las fuerzas de seguridad de proteger los derechos humanos. Sin embargo, pese

⁴⁴ Sin embargo, se cuestionó a los militares por violar el derecho internacional al utilizar de manera engañosa el emblema del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR).

⁴⁵ Entrevista de Crisis Group, funcionario de la Personería municipal, Soacha, 2 de febrero de 2009.

⁴⁶ *Ibid.* “Positivo” es el eufemismo que utiliza la policía colombiana para describir la muerte en combate de guerrilleros y paramilitares. La prensa utiliza el término “falsos positivos” con referencia a asesinatos ilegales en los que hay militares implicados.

⁴⁷ Los críticos creen que las exigencias frecuentes del presidente al alto mando y a los comandantes de batallones de mostrar éxitos constantes en la lucha contra las FARC se interpretaron como una instigación para librar la guerra contra los insurgentes por todos los medios. Carlos Velásquez, “La subcultura de las bajas enemigas”, *El Tiempo*, 27 de noviembre de 2008.

⁴⁸ Una maniobra militar táctica implica el emplazamiento de unidades militares en un área de combate específica en donde podrían tener enfrentamientos con el enemigo o encontrar civiles. Entrevista de Crisis Group, oficial militar de derechos humanos, Ministerio de Defensa, Bogotá, 11 de marzo de 2009.

⁴⁹ Los defensores de los derechos humanos sostienen que la diferencia entre sus estadísticas y las oficiales se deben al temor de las familias de las víctimas de denunciar crímenes a las autoridades. Entrevistas de Crisis Group, representante sindical internacional y defensores de derechos humanos, Bogotá, 3 y 5 de febrero de 2009. La ONG de derechos humanos Coordinación Colombia, Europa, EE.UU. registró 955 ejecuciones extrajudiciales entre el 2002 y el 2007. “Informe preliminar de la Misión Internacional de observación sobre ejecuciones extrajudiciales e impunidad en Colombia”, Coordinación Colombia, Europa, EE.UU., octubre de 2007.

⁵⁰ “Falsos positivos: Balance del Segundo Semestre de 2008. Informe especial”, Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP), abril de 2009. En la mayor parte de los casos el modus operandi es similar: la región de origen de las víctimas se encuentra lejos de las regiones en donde se produjeron los asesinatos; las víctimas tienden a ser hombres jóvenes de procedencia rural pobre, mientras que otros son drogadictos o expendedores de droga e individuos marginales o incluso mentalmente discapacitados. Los asesinatos ocurrieron por lo general uno o dos días después de que la víctima fuera reportada como desaparecida por su familia, y los procedimientos judiciales y forenses con el cuerpo no fueron rigurosos. Entrevistas de Crisis Group, funcionario de cooperación humanitaria internacional y defensores de derechos humanos, Bogotá, 2 y 5 de febrero de 2009.

⁵¹ Entrevistas de Crisis Group, alto funcionario del gobierno y funcionarios de las unidades de derechos humanos y asuntos internacionales de la Fiscalía, Bogotá, 26 de febrero y 21 de abril de 2009. Comunicación por correo electrónico de Crisis Group, funcionario de la unidad de derechos humanos de la Fiscalía, 7 de mayo de 2009. La cifra de 1.296 fue publicada en *Cambio*, 23 de abril de 2009, p. 42.

⁵² Entrevista de Crisis Group, alto funcionario del gobierno colombiano, Washington DC, marzo de 2009.

a la política integral del 2007 ya mencionada y a una serie de directivas y medidas subsiguientes del ministerio⁵³, los abusos no se redujeron en forma significativa. El 26 de septiembre de 2008, el entonces ministro de Defensa Juan Manuel Santos recordó públicamente a los militares la Directiva 300 de 2007, que exigía a las unidades del ejército dejar de utilizar el conteo de cuerpos para medir resultados y más bien asignar prioridad a la captura y desmovilización de miembros de los grupos armados ilegales.

A la luz del repudio generalizado de los asesinatos y de la necesidad de producir resultados rápidos, el minis-

⁵³ Anteriormente, la Directiva 009 de 2003 del Ministerio de Defensa estableció las bases para la protección de sindicalistas y activistas de los derechos humanos. La Directiva 009 de 2005 estableció medidas preventivas y de protección, asistencia humanitaria y medidas para garantizar el bienestar socioeconómico de la población desplazada. A partir del 2007 se adoptaron varias medidas. El comando del ejército esclareció las reglas de enfrentamiento en febrero de 2007, estableció los tipos de misiones en los que se aplica el DIH (posibles situaciones de combate contra una fuerza enemiga identificada con uso de armas letales) o no (cuando sólo se autoriza el uso de la fuerza letal en casos de legítima defensa), y el Ministerio de Defensa y la oficina de derechos humanos de la Vicepresidencia invitó a la OACDH a participar en el comité de monitoreo que hizo catorce visitas a las siete divisiones del ejército para hablar sobre las investigaciones de ejecuciones extrajudiciales. El gobierno también expidió una serie de directivas: a) 010 (junio de 2007), que pide evitar las ejecuciones extrajudiciales y crea un comité de monitoreo de tales ejecuciones, con participación de la OACDH y el CICR; b) 019 (2007), que pide el retiro de los cadáveres por autoridades forenses con el fin de impedir la alteración de un escenario de combate/crimen; y c) 300 (noviembre de 2007) y la Directiva secreta 142 (2008), que modifican los criterios de evaluación para el desempeño de las unidades y los oficiales, enfatizando la desmovilización y la captura de combatientes enemigos. La Fiscalía creó una subunidad de ejecuciones extrajudiciales subordinada a la unidad de derechos humanos, que en la actualidad cuenta con veinte fiscales. En el 2008, cada una de las 35 instalaciones (pistas) de capacitación en derechos humanos del ejército implementó un “modelo único pedagógico” para enseñarles a los soldados cómo actuar de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos y el DIH. El Ministerio de Defensa expidió la Política Integral de Derechos Humanos en febrero de 2008. Documento interno de la oficina de derechos humanos de la Vicepresidencia, Bogotá (fecha desconocida), entregada a Crisis Group en febrero de 2009. Entrevistas de Crisis Group, analista internacional, alto funcionario del gobierno y oficial militar, Bogotá, 10 de octubre de 2008, 26 de febrero y 11 de marzo de 2009. “Protecting Rights: Actions and Outcomes of the National Security Forces in the Protection of Human Rights 2002-2008”, Ministerio de Defensa, 2009.

tro de Defensa y el comandante de las fuerzas armadas, general Freddy Padilla, establecieron una comisión transitoria de inspectores de alto rango del ejército el 3 de octubre de 2008 para investigar varios casos de presuntas ejecuciones extrajudiciales en el departamento de Antioquia, así como los asesinatos de los jóvenes de Soacha. La comisión encontró fallas de algunos comandantes en la recolección de inteligencia, la elaboración y ejecución de órdenes operacionales y el control interno⁵⁴.

Como resultado, el 29 de octubre de 2008 el gobierno retiró a 27 oficiales del ejército, incluidos tres generales y cuatro coroneles. A esto se sumó la renuncia del comandante del ejército, general Mario Montoya, el 4 de noviembre de 2008⁵⁵. Dos de los coroneles relevados del cargo, así como otros diecisiete militares, fueron acusados hace poco de asesinato, desaparición forzada y falso testimonio; ha habido otras once bajas de servicio de oficiales y suboficiales que formaron parte del batallón La Popa, en el departamento de Cesar; fue prácticamente desmantelada la unidad antisequestro del ejército (GAULA) en el departamento de Casanare⁵⁶, y un coronel del estado mayor de la academia del ejército fue arrestado tras haber sido acusado del asesinato de cuatro jóvenes del departamento de Sucre cuando era comandante de un batallón en el departamento del Chocó, en febrero de 2004. (Otros once militares, cuyo paradero se desconoce, también fueron acusados del mismo crimen y en la actualidad son buscados por las autoridades.)⁵⁷

Otros pasos fueron el establecimiento de una comisión de inspección inmediata (CII) de inspectores militares

⁵⁴ La comisión hizo una investigación administrativa a la 15ª brigada de Ocaña (departamento de Norte de Santander), la 2ª división (acantonada en Cúcuta, Norte de Santander) y la 7ª división (acantonada en Medellín, departamento de Antioquia). Aunque algunos casos tienen que ver con asociaciones delictivas y ambición personal para reclamar recompensas, otros tienen que ver con inteligencia deficiente, o soldados o comandantes que trataban de falsificar informes de combate para “legalizar” disparos accidentales y uso excesivo de la fuerza en contravención de las reglas de enfrentamiento. Hay alguna responsabilidad disciplinaria de mando en la medida en que los sucesos no se investigaron con profundidad. Entrevistas de Crisis Group, alto funcionario del gobierno y oficial militar, Bogotá, 26 de febrero y 11 de marzo de 2009.

⁵⁵ Se afirma que el general Montoya renunció porque no le consultaron una decisión que tenía que ver con altos oficiales bajo su mando.

⁵⁶ Entrevista de Crisis Group, analistas del SAT, Bogotá, 12 de marzo de 2009.

⁵⁷ “Van tres coroneles capturados en una semana por casos de ‘falsos positivos’”, *El Tiempo*, 7 de mayo de 2009.

que reporta al inspector general de las fuerzas armadas sobre investigaciones de quejas o acusaciones específicas de violaciones serias de los derechos humanos e infracciones al DIH. Siete inspectores delegados del ejército, dos de la armada y uno de la fuerza aérea, exclusivamente encargados de asuntos relacionados con los derechos humanos y el DIH, trabajan como subordinados del inspector general de las fuerzas armadas para garantizar su independencia. Más de 30 asesores jurídicos operacionales trabajan actualmente en unidades del ejército, asesorando a los comandantes en temas de derechos humanos y DIH⁵⁸. También se estableció un sistema de recepción de quejas en cada unidad militar táctica (a nivel de batallón) para instar a la población civil a denunciar violaciones de derechos humanos, y también se creó un mecanismo de rendición periódica de cuentas transmitida por televisión para los comandantes de divisiones del ejército y de la policía regional⁵⁹.

Una fuente militar describió la decisión de retirar a oficiales de alto rango como dolorosa pero necesaria para que los comandantes entendieran que el compromiso del gobierno de proteger los derechos humanos no es sólo de dientes para afuera⁶⁰. Fuentes internacionales consideran positivo el retiro del general Montoya⁶¹. Sin embargo, sigue sintiéndose mu-

cha tensión entre los militares, pues muchos creen que la destitución de oficiales condecorados y las investigaciones y los procesos judiciales obedecen a los intereses políticos del ministro Santos. Creen que su renuncia a mediados de mayo apunta a sus probables ambiciones presidenciales en 2010 y que ha buscado acreditarse mediante una posición firme en materia de seguridad y derechos humanos a expensas de las carreras de oficiales buenos⁶². Como las investigaciones se están transfiriendo cada vez más del sistema de justicia militar al civil (31 casos en el 2005, 167 en el 2008)⁶³, los uribistas de línea dura también han acusado al viceministro de Defensa Sergio Jaramillo y a la oficina de derechos humanos de la Vicepresidencia de tratar de dismantelar el sistema de justicia militar y menoscabar la moral de la Fuerza Pública⁶⁴.

Si bien el Ministerio de Defensa dijo no haber recibido denuncias de ejecuciones extrajudiciales desde octubre de 2008⁶⁵, el ministro Santos reconoció, en una sesión de rendición de cuentas transmitida por televisión el 4 de mayo de 2009, un nuevo “falso positivo” ocurrido en el departamento de Córdoba el mes de diciembre anterior⁶⁶. Este caso había sido informado por el Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP), junto con otros dos casos probables de ejecuciones extrajudiciales por miembros del ejército en los departamentos de Casanare y Putumayo⁶⁷. Aunque dos

⁵⁸Dos años después del bombardeo de 1998 del caserío de Santo Domingo (departamento de Arauca) que dejó diecisiete civiles muertos, la fuerza aérea implementó protocolos y reglas de combate estrictos, entre los cuales figura el requerimiento de que cada operación sea aprobada por asesores jurídicos expertos en derecho humanitario. Estos asesores jurídicos empezaron a trabajar para el ejército y la armada. Entrevista de Crisis Group, oficial militar, Bogotá, 11 de marzo de 2009.

⁵⁹“Protecting Rights”, *op. cit.*; entrevista de Crisis Group, oficial militar, Bogotá, 11 de marzo de 2009. Todos los lunes, en sesiones de los consejos regionales de seguridad transmitidas por televisión, los comandantes del ejército y la policía tienen la responsabilidad de informar sobre sus investigaciones acerca de quejas de los ciudadanos. “Durante todo el 2009 se realizarán rendiciones de cuentas sobre DD.HH.”, comunicado de prensa del Ministerio de Defensa, 19 de enero de 2009. Aunque el mecanismo de rendición de cuentas periódicas busca fomentar la transparencia en las fuerzas de seguridad, persisten dudas sobre el posible filtrado de las quejas de los ciudadanos para evitar críticas embarazosas en vivo por televisión. Entrevista de Crisis Group, analista internacional, Bogotá, 27 de abril de 2009.

⁶⁰Entrevista de Crisis Group, oficial militar, Bogotá, 11 de marzo de 2009.

⁶¹Se consideraba que el general Montoya se oponía a ciertos cambios institucionales en el ejército, entre ellos una implementación más rigurosa de la política sobre derechos humanos. Se piensa que su sucesor, el general Óscar González, no está tan bien conectado, por lo cual es menos probable que sea un obstáculo contra el cambio institucional, pero

los activistas de derechos humanos lo critican porque antes había reemplazado a Montoya, primero como comandante de la 4ª brigada y luego como comandante de la 7ª división (ambas unidades acusadas de violación de los derechos humanos). Entrevistas de Crisis Group, funcionarios de la embajada de Estados Unidos y analista internacional, Bogotá, 5 de febrero y 27 de abril de 2009.

⁶²Los funcionarios deben renunciar a sus cargos por lo menos un año antes de las elecciones en las que piensan participar. Entrevistas de Crisis Group, analista político y analista internacional, Bogotá, 24 y 27 de abril de 2009. Para una defensa de quienes fueron retirados a raíz de la investigación de octubre de 2008, véase la entrevista con el general retirado José Joaquín Cortés, ex comandante de la 2ª división del ejército, “Fuimos carne de buitre”, *op. cit.*

⁶³“Protecting Rights”, *op. cit.*

⁶⁴Entrevista de Crisis Group, alto funcionario del gobierno, Bogotá, 26 de febrero de 2009. “Una fiscalía clonada”, *op. cit.* “Colombia en llamas”, *El Diario de América*, 19 de febrero de 2009.

⁶⁵Entrevistas de Crisis Group, alto funcionario del gobierno y oficial militar, Bogotá, 26 de febrero y 11 de marzo de 2009.

⁶⁶“Nuevo falso positivo en Soacha”, *El Espectador*, 5 de mayo de 2009.

⁶⁷“Falsos positivos: Balance del Segundo Semestre de 2008”, *op. cit.* El CINEP ha desarrollado una de las bases de datos más completas sobre la violencia y el conflicto armado interno en Colombia. Véase www.nocheyniebla.org.

días después el presidente Uribe afirmó que por lo menos 85 denuncias de violaciones de derechos humanos perpetradas por miembros de las fuerzas de seguridad habían sido devueltas al sistema de justicia militar por infundadas⁶⁸, es muy factible que en el futuro emerjan nuevas ejecuciones extrajudiciales.

A pesar de las críticas y de la evidente falta de éxito en la protección de los derechos humanos, el gobierno se ha mostrado renuente a rectificar el uso de recompensas, o lo que denomina gastos reservados de inteligencia, pues sostiene que el pago a informantes ha sido una medida efectiva en la lucha contra los grupos armados ilegales y las organizaciones criminales⁶⁹. Sin embargo, estos incentivos pueden fomentar la codicia de la tropa y los informantes, y producir nuevos “falsos positivos”⁷⁰. Otros casos podrían deberse a corrupción en las fuerzas de seguridad –militares o policías que actúan como sicarios para narcotraficantes u otras organizaciones criminales–, así como a inteligencia deficiente e intentos de cubrir errores o excesos cometidos por unidades que no cumplen las reglas de enfrentamiento sobre el uso de fuerza letal⁷¹.

Probablemente haya que esperar un poco más de tiempo para que se sientan los efectos de los cambios estructurales. Varias fuentes dijeron que el riesgo de abusos contra los derechos humanos y el DIH persistirá si los miembros de la Fuerza Pública que los cometen no son judicializados o castigados (por ejemplo mediante la degradación y la pérdida de medallas obtenidas en operaciones dudosas); si los instructores siguen maltratando a los soldados como parte del entrenamiento básico; si no se instruye a los soldados

sobre los mecanismos existentes para denunciar confidencialmente órdenes contrarias a los derechos humanos o el DIH; y se siguen tolerando el abuso de baja intensidad y el acoso a la población civil⁷². Así mismo, las unidades militares también tienen que establecer un contacto más general con los civiles y las minorías étnicas, incluidas las mujeres y los grupos de mujeres, pues ellas pueden aportar análisis valiosos de las necesidades de la comunidad⁷³. Si bien el gobierno y los militares consideran que estas medidas son necesarias para construir confianza entre las instituciones estatales y las comunidades, los críticos temen que también podrían aumentar las probabilidades de que grupos armados ilegales tomen como objetivo elementos de la población civil⁷⁴.

⁷²Muchos instructores militares todavía creen que someter a los reclutas a maltrato les endurece el espíritu de lucha y les enseña a obedecer órdenes sin cuestionamientos. Otras violaciones de derechos humanos que tienden a no reportarse pero menoscaban la legitimidad de las fuerzas de seguridad son: detenciones ilegales y arbitrarias, saqueo de animales y alimentos a los campesinos, robo de efectos personales en los allanamientos y abusos graves como violación y amenazas. Entrevistas de Crisis Group, funcionarios de organización internacional, ONG humanitaria y ONG humanitaria internacional, analistas del SAT y analistas internacionales, Bogotá, 3 y 13 de febrero, 5 y 12 de marzo, 27 de abril de 2009.

⁷³En un intento por acercarse a las minorías étnicas el Ministerio de Defensa expidió la Directiva 016 (2006), que establece medidas para promover y proteger los derechos humanos de los pueblos indígenas, incluidos los derechos colectivos a autonomía y territorio. La directiva también pide que oficiales de enlace de las fuerzas de seguridad establezcan contacto con comunidades indígenas. Estos oficiales de enlace se introdujeron inicialmente en la Sierra Nevada de Santa Marta con resultados positivos, y se tiene un nuevo proyecto piloto que operará en los departamentos del Cauca y Nariño. Entrevistas de Crisis Group, alto funcionario del gobierno y oficial militar, Bogotá, 26 de febrero y 11 de marzo de 2009. “Protecting Rights”, *op. cit.*, p. 13.

⁷⁴Existe la preocupación de que los oficiales de enlace traten de incluir a las comunidades como parte de su red de informantes, convirtiéndolas en objetivo de los grupos armados ilegales. Entrevista de Crisis Group, analistas del SAT, Bogotá, 12 de marzo de 2009. El 7 de diciembre de 2008, un convoy médico que participaba en una misión cívico-militar en la zona rural de San Vicente del Caguán (departamento de Caquetá) fue víctima de explosivos puestos por las FARC en la carretera. Entrevista de Crisis Group, funcionario de una organización internacional, Bogotá, 3 de febrero de 2009. Las FARC expidieron un comunicado en que lamentaron el incidente y dijeron que sus tropas pensaron que habían atacado a un convoy militar. Comunicado del bloque sur de las FARC, 23 de diciembre de 2008, en www.farc-ejercitodelpueblo.org.

⁶⁸El 6 de mayo de 2009, Uribe dijo que había “un grupo de abogados pagados por organizaciones internacionales ideológicamente sesgadas” empeñadas en hacer acusaciones falsas contra las fuerzas armadas. El presidente también mencionó la necesidad de asumir el costo de la defensa legal de los militares contra estas falsas denuncias. “¿Falsos positivos o falsas denuncias?”, *El Espectador*, 9 de mayo de 2009.

⁶⁹“Colombia rechaza recomendación de suspender las recompensas”, *El Tiempo*, 21 de marzo de 2009.

⁷⁰Un miembro de la red que preparó los “falsos positivos” en Ocaña (departamento de Norte de Santander) y que en la actualidad es un testigo clave de la investigación le dijo a la prensa que su contacto, un ex soldado e informante, le pagaba regularmente por cada joven que llevaba en su motocicleta al lugar en donde unidades del ejército lo esperaban (al joven) para ejecutarlo. “Entregué a más de 30 jóvenes para ‘falsos positivos’”, *Semana*, 23 de marzo de 2009. Entrevista de Crisis Group, analistas del sector judicial, Bogotá, 5 de marzo de 2009.

⁷¹Entrevista de Crisis Group, analista internacional, Bogotá, 27 de abril de 2009.

Según críticos del gobierno, la masacre de por lo menos ocho indígenas de la comunidad awá perpetrada por las FARC en Barbacoas y Ricaurte (departamento de Nariño) en febrero de 2009⁷⁵ y varios otros abusos serios cometidos por grupos armados ilegales se podrían haber evitado si organismos gubernamentales hubieran prestado atención a los informes de riesgo del Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo⁷⁶. Aparentemente casi no existe coordinación entre el SAT y el Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas (CIAT)⁷⁷, que evalúa esos informes y coordina las respuestas a las amenazas por instituciones gubernamentales, incluidas la Fuerza Pública y las autoridades locales⁷⁸. En una auditoría reciente del programa de derechos humanos de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID) en Colombia, se identificaron problemas de comunicación entre el SAT y el CIAT, así como la necesidad de divulgar los informes de riesgo y las alertas tempranas

⁷⁵ A comienzos del 2009, la comunidad indígena awá, en el departamento de Nariño, denunció la masacre de 27 de sus miembros por parte de las FARC. Las FARC admitieron haber asesinado a ocho. Indígenas del sur ingresaron a la región y recuperaron ocho cuerpos en abril.

⁷⁶ El SAT es la unidad de la Defensoría del Pueblo encargada de analizar los riesgos que plantea el conflicto armado a poblaciones vulnerables. En octubre de 2007 expidió el Informe de Riesgos 029-07 para advertir sobre las amenazas crecientes contra la comunidad indígena awá. Las autoridades gubernamentales poco hicieron para proteger a esta población amenazada. Ha habido casos similares en los que las autoridades no respondieron: la masacre de 119 civiles en Bojayá (departamento del Chocó) perpetrada por las FARC en el 2002; el ataque de las FARC contra Toribío (departamento del Cauca) en el 2005; los asesinatos selectivos de sindicalistas en Barranquilla (departamento del Atlántico) en el 2006; el asesinato de un concejal en Campoalegre (departamento del Huila) por las FARC en el 2006; la masacre por las FARC de diecisiete policías y tres civiles en Montelíbano (departamento de Córdoba) en el 2007; y los asesinatos de varios jóvenes por NGAI en Pereira (departamento de Risaralda) en el 2008. Carlos Guevara, “¿Qué está pasando con las alertas de la Defensoría?”, Somos Defensores, 18 de febrero de 2009. Entrevista de Crisis Group, analistas del SAT, Bogotá, 12 de marzo de 2009. Con base en un informe de riesgo del SAT, la Corte Constitucional cuestionó la pobre respuesta de las autoridades y las fuerzas de seguridad a las amenazas y los asesinatos de miembros de la Liga de Mujeres Desplazadas de Cartagena en el 2008. Sentencia no. 009 (2009) de la Corte Constitucional.

⁷⁷ En el CIAT participan el vicepresidente, el alto consejero para la Acción Social, el ministro del Interior, el ministro de Defensa y el director del DAS (o sus designados). Decreto del SAT no. 2862 (27 de julio de 2007).

⁷⁸ Entrevistas de Crisis Group, defensores de derechos humanos y analistas del SAT, Bogotá, 5 de febrero y 12 de marzo de 2009.

con el fin de mejorar la rendición de cuentas del gobierno (aunque manteniendo la confidencialidad y respetando los requerimientos de seguridad)⁷⁹.

Según analistas del SAT y defensores de los derechos humanos, el CIAT cuestiona sistemáticamente los informes de riesgo del SAT, para impedir que sean elevados al nivel de alertas tempranas, lo que exigiría un despliegue militar en el área pertinente. Estas fuentes creen que en vez de verificar las alertas, el CIAT utiliza los informes de inteligencia militar para impugnar los informes de riesgo, que se basan en visitas de campo del SAT y en información obtenida a través de redes locales. Esto, según afirman, tiene un objetivo doble: evitar problemas logísticos y tácticos a los militares y responsabilidades políticas al gobierno y las autoridades locales⁸⁰. Según una fuente militar, el solo hecho de emplazar tropas durante períodos más largos no elimina los riesgos; y estos emplazamientos pueden darles una ventaja táctica a los insurgentes, que se enteran de posiciones exactas y fortalezas⁸¹. Una gran cantidad de alertas tempranas indicaría que el conflicto en una región determinada se está intensificando, y a las autoridades locales les preocupa que eso ahuyente a los inversionistas y a los turistas⁸².

Los funcionarios rechazan esta interpretación, e insisten en que si bien la cantidad de informes de riesgo se redujo notoriamente, de 84 en el 2003 a 28 en el 2008, la proporción de alertas tempranas disminuyó mucho menos, de 28 a 14 en el 2008⁸³. Sin embargo, persisten problemas de coordinación. Como el CIAT a menudo trata con asuntos de seguridad nacional, no provee un mecanismo institucional para hablar abiertamente sobre la protección de los derechos humanos. A los representantes del SAT los invitan a las reuniones, pero no se les permite votar con respecto a las decisiones. Y aunque los gobernadores y los alcaldes son los responsables de implementar las medidas de prevención y protección que recomienda el CIAT, muchas veces los militares son los únicos que cuentan con los medios para hacerlo, por lo cual se les culpa por lo que suceda. Preocupa el hecho de que los militares y muchas

⁷⁹ “Audit of USAID/Colombia’s Human Rights Program”, no. 1-514-09-007-P, Oficina del Inspector General, 6 de marzo de 2009.

⁸⁰ Entrevistas de Crisis Group, defensores de los derechos humanos y analistas del SAT, Bogotá, 5 de febrero y 12 de marzo de 2009.

⁸¹ Entrevista de Crisis Group, fuente militar, Bogotá, marzo de 2009.

⁸² Entrevista de Crisis Group, analistas del SAT, Bogotá, 12 de marzo de 2009.

⁸³ Estadísticas suministradas por la oficina de derechos humanos de la Vicepresidencia durante una entrevista de Crisis Group, 26 de febrero de 2009.

autoridades locales traten de menoscabar tanto el SAT como el CIAT⁸⁴, y los defensores de los derechos humanos creen que la Defensoría del Pueblo debilita a propósito el SAT al no asignarle el personal suficiente y al filtrar informes de riesgo políticamente delicados que deberían enviarse al CIAT para su evaluación⁸⁵.

B. LA IMPUNIDAD DEBILITA EL ESTADO DE DERECHO

Hay intentos por fortalecer el Estado de derecho⁸⁶, pero el sistema judicial todavía no disuade de manera adecuada a los criminales y a quienes abusan de los derechos humanos. Aunque las fuerzas de seguridad pueden ser relativamente eficientes en la lucha contra los NGA, las investigaciones penales se demoran en producir resoluciones acusatorias y judicializaciones. A los paramilitares no los están disuadiendo efectivamente de tomar las armas nuevamente y no se están impidiendo los reclutamientos en los NGA⁸⁷. Las víctimas de las atrocidades paramilitares se sienten cada vez más frustradas por la falta de resultados de la Ley de Justicia y Paz (LJP); sólo Wilson Salazar (alias “El Loro”) ha sido condenado –a menos de seis años de cárcel por la confesión voluntaria de cuatro crímenes y delitos–, en tanto que otros 2.200 todavía tienen que confesar todos sus crímenes, por lo cual todavía no han ido a juicio ni han sido condenados⁸⁸. Según parece,

las rivalidades entre los fiscales de las unidades de justicia y paz y derechos humanos en la Fiscalía también obstaculizan la cooperación requerida para investigar y judicializar los casos de derechos humanos⁸⁹.

Pese a la rápida investigación y destitución de 27 oficiales del ejército implicados en el escándalo de los “falsos positivos” de Soacha, las investigaciones penales transferidas a la unidad de derechos humanos de la Fiscalía sólo han producido un puñado de judicializaciones, lo cual ha fomentado aún más la percepción de impunidad en el ejército⁹⁰. Algunos críticos dicen que la destitución de varios generales fue una cortina de humo para cubrir el escándalo⁹¹. Abundan los ejemplos de procesos judiciales letárgicos por violaciones de los derechos humanos o por crímenes de activistas de derechos humanos y sociales⁹². El hecho de que 22 fiscales – más de una quinta parte del personal de la unidad de derechos humanos– estén investigando las ejecuciones judiciales insta a fuentes de la Fiscalía a afirmar que la judicialización lenta y la condena dependen también de

dAbierta.com, 19 de marzo de 2009. Para información más detallada sobre el proceso judicial de la LJP y los problemas que afrontan las víctimas que participan en él, véase Crisis Group, Informe sobre América Latina N°29, *Rectificar el curso: las víctimas y el proceso de Justicia y Paz en Colombia*, 30 de octubre de 2008, pp. 7-10.

⁸⁹Entrevista de Crisis Group, funcionario de cooperación internacional, Bogotá, 21 de abril de 2009.

⁹⁰Entrevistas de Crisis Group, funcionarios de la Personería municipal y alto funcionario del gobierno, Soacha y Bogotá, 2 y 26 de febrero de 2009. Los expertos judiciales creen que la Procuraduría ha debido intervenir desde antes, cuando las denuncias cada vez más frecuentes de ejecuciones extrajudiciales no estaban siendo debidamente afrontadas por los mecanismos disciplinarios de la Fuerza Pública. Entrevista de Crisis Group, analistas del sector judicial, Bogotá, 5 de marzo de 2009.

⁹¹Entrevista de Crisis Group, defensores de los derechos humanos, Bogotá, 5 de febrero de 2009.

⁹²Por ejemplo, a mediados de marzo de 2009, Juan Carlos González (alias “El Colorado”) fue condenado a 40 años de cárcel como coautor del asesinato de dos activistas de los derechos humanos e investigadores sociales independientes del CINEP. La condena se produjo casi doce años después del crimen. “Confirman condena por crimen de investigadores del Cinep Mario Calderón y Elsa Alvarado”, *El Tiempo*, 19 de marzo de 2009. Algo similar sucedió con el asesinato del senador Manuel Cepeda, del partido de izquierda Unión Patriótica (UP), en 1994. Pese a la condena de los dos asesinos (suboficiales del ejército, uno de los cuales ya obtuvo la libertad condicional), en agosto de 2008 se abrieron nuevas investigaciones judiciales. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos presentó una queja, aduciendo la responsabilidad del Estado colombiano en el crimen. “Viene condena para el Estado”, *El Espectador*, 24 de marzo de 2009.

⁸⁴Entrevista de Crisis Group, analistas del SAT, Bogotá, 12 de marzo de 2009.

⁸⁵Los críticos sostienen que la función constitucional de la Defensoría del Pueblo como garante principal de los derechos humanos en Colombia y mediador entre el gobierno y las organizaciones de derechos humanos se ha visto menoscabada por las ambiciones políticas de algunos funcionarios de alto rango. Entrevista de Crisis Group, defensores de los derechos humanos y analistas del sector judicial, Bogotá, 5 de febrero y 5 de marzo de 2009.

⁸⁶Una parte importante de los programas de cooperación internacional se concentra en el fortalecimiento de la Fiscalía, la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo con el fin de que puedan afrontar mejor los abusos contra los derechos humanos. Entrevistas de Crisis Group, funcionarios de cooperación internacional y funcionarios de las unidades de derechos humanos y asuntos internacionales de la Fiscalía, Bogotá, 20, 21, 23 y 30 de abril de 2009.

⁸⁷Entrevista de Crisis Group, alto funcionario del gobierno, Bogotá, 26 de febrero de 2009.

⁸⁸Con base en sus propias confesiones, El Loro fue condenado por sólo cuatro cargos: tres homicidios y una falsificación. Esto implica una negligencia seria en un juicio de dos años de duración, pues los fiscales y jueces de la LJP no investigaron a fondo su participación en otros crímenes y delitos. Entrevista de Crisis Group, asesor internacional del proceso de justicia y paz, Bogotá, 31 de marzo de 2008; “‘El Loro’, el primer condenado por Justicia y Paz”, Verda-

las fallas del sistema judicial en general: el programa de protección de testigos, el temor de las víctimas a cooperar, la falta de cooperación efectiva de sectores militares y el conocimiento desigual de los jueces en lo que respecta al nuevo sistema oral acusatorio⁹³.

El gobierno responde que se han hecho varias denuncias falsas contra las fuerzas de seguridad y culpa a abogados inescrupulosos que trabajan para organizaciones nacionales e internacionales que, según cree, quieren menoscabar la política de seguridad democrática. A comienzos de mayo de 2009, 85 investigaciones realizadas por la unidad de derechos humanos de la Fiscalía habían sido consideradas infundadas y se habían devuelto para su procesamiento adicional al sistema de justicia militar; así mismo, se habían cerrado siete investigaciones y un sindicato había sido absuelto⁹⁴.

Incluso a la luz de la reciente racha de panfletos amenazantes y amenazas directas hechas a activistas de los derechos humanos, organizaciones de mujeres, sindicalistas, estudiantes universitarios, personeros municipales y víctimas que participan en el proceso de la LJP, las autoridades policiales y judiciales todavía no han hecho ningún arresto ni han acusado a ningún sospechoso⁹⁵. Además, los NGAI han amenazado a la embajada de Canadá y a varias otras embajadas europeas y latinoamericanas que adelantan proyectos para promover los derechos humanos y proteger a las víctimas y las comunidades vulnerables⁹⁶. Una embajada europea

cuestionó el compromiso del gobierno de proteger a los defensores de los derechos humanos y las comunidades vulnerables cuando ni siquiera se están afrontando rápidamente las amenazas directas recibidas por representaciones diplomáticas en Bogotá⁹⁷.

IV. RECONCILIAR LOS DERECHOS HUMANOS Y LA SEGURIDAD

A. CONSTRUIR CONFIANZA ENTRE EL GOBIERNO Y EL MOVIMIENTO DE DERECHOS HUMANOS

El rostro del conflicto armado está cambiando, y se requiere una nueva estrategia para reconciliar la seguridad y la protección efectiva de los derechos humanos. Se ha avanzado poco en el establecimiento de un consenso en torno a un programa nacional de protección y defensa de los derechos humanos⁹⁸. Los esfuerzos por crear el Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (PNADH), una ambiciosa iniciativa para tender puentes entre el gobierno y agrupaciones de organizaciones de derechos humanos (también llamadas “plataformas de derechos humanos”) empezaron en el 2006⁹⁹. Sin embargo, en

⁹³ Entrevistas de Crisis Group, funcionarios de cooperación internacional y funcionarios de las unidades de derechos humanos y asuntos internacionales de la Fiscalía, Bogotá, 21, 23, 27 y 30 de abril de 2009.

⁹⁴ “¿Falsos positivos o falsas denuncias?”, *op. cit.* “Se judicializarán las falsas denuncias: nuevo falso positivo en Soacha”, *El Espectador*, 4 de mayo de 2009.

⁹⁵ Los personeros municipales al frente de los canales oficiales que proveen atención a las víctimas se convierten en el blanco de amenazas de muerte o son asesinados cuando denuncian abiertamente violaciones de los derechos humanos. Tras haber denunciado las ejecuciones extrajudiciales de los jóvenes de Soacha en septiembre de 2008, el personero local Fernando Escobar ha recibido varias amenazas de muerte. El personero de Segovia (departamento de Antioquia), Jairo Álvarez, fue asesinado el 31 de octubre de 2008 por denunciar casos de ejecución extrajudicial, detención arbitraria y desplazamiento forzado. Entrevista de Crisis Group, Personería de Soacha y defensores de los derechos humanos, funcionarios de una ONG humanitaria internacional, Soacha y Bogotá, 2 y 5 de febrero y 5 de marzo de 2009.

⁹⁶ Las embajadas de Suecia, España, Canadá, Venezuela, Ecuador, Bolivia y Argentina, así como la representación diplomática de Noruega, recibieron volantes con amenazas firmadas por el Bloque Capital del NGAI las Águilas Negras en marzo de 2008. “Ocho embajadas denuncian

amenazas de Águilas Negras”, *El Espectador*, 28 de marzo de 2008. Se afirma que Suiza también recibió amenazas. Aunque el comandante de la policía, general Óscar Naranjo, prometió investigaciones inmediatas, no ha habido resultados. Entrevistas de Crisis Group, funcionarios de cooperación internacional, embajada de Estados Unidos, embajada europea y alto funcionario del gobierno, Bogotá, 29 de enero, 5, 11 y 26 de febrero de 2009.

⁹⁷ Entrevista de Crisis Group, funcionario de una embajada europea, Bogotá, 11 de febrero de 2009.

⁹⁸ El único avance fue el establecimiento de un organismo central de coordinación en el 2006-2007. Creó grupos de trabajo en junio de 2008, con miras a la evaluación de los planes de acción regionales y definió la “ruta de consulta metodológica” con fines de coordinación. Véase www.plataforma-colombiana.org.

⁹⁹ El PNADH se desarrolló a partir de un compromiso del gobierno adquirido al suscribir la Declaración de Viena y el Programa de Acción en la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos en 1993. Según requerimientos de la ONU, el plan nacional de acción es un programa gubernamental, pero su formulación debe tener una representación social amplia que incluya plataformas de derechos humanos, ONG y sociedad civil, así como los funcionarios pertinentes del gobierno. La participación del gobierno ha sido liderada por la oficina de derechos humanos de la Vicepresidencia. Las plataformas de derechos humanos son redes de ONG colombianas y grupos de sensibilización con agendas más o menos similares. Las plataformas que parti-

octubre de 2008 las plataformas congelaron el diálogo y se negaron a continuar mientras el gobierno no garantizara su protección y no abordara las amenazas crecientes contra organizaciones de derechos humanos. También exigieron al gobierno la suspensión de todos los ataques verbales y la retractación de los funcionarios, incluido el presidente, de todas las acusaciones infundadas que tachaban a los defensores de los derechos humanos y los movimientos sociales de colaboradores de los insurgentes¹⁰⁰.

Las plataformas de derechos humanos, los activistas y los sindicalistas creen que el interés del gobierno de Uribe en el PNADH tiene como único propósito aliviar la presión internacional. Temen que, si no se produce un cambio real en la actitud y la política del gobierno, su participación activa podría legitimar el énfasis obstinado de Uribe en la estrategia militar. Así mismo, les preocupa que el plan se utilice para restar importancia a la grave situación de violencia contra los movimientos sindicales y sociales de base¹⁰¹.

Los funcionarios del gobierno responden que el PNADH no está marchando porque las plataformas de derechos humanos no quieren entablar un diálogo constructivo y han paralizado el proceso al usar sus denuncias de amenazas y falta de protección como tácticas no sólo para presionar al gobierno en el mejoramiento de su historial de derechos humanos sino también para atacarlo políticamente. Los funcionarios también aducen que las plataformas quieren detener cualquier avance en las negociaciones comerciales con Estados Unidos y la Unión Europea (UE)¹⁰². Según ellos, las organizaciones

de derechos humanos y los sindicatos se oponen a estas negociaciones porque consideran que los tratados de libre comercio –a menos que estén condicionados a nuevas leyes que fortalezcan los sindicatos– perjudicarían a los trabajadores colombianos como resultado de una competencia estadounidense más eficiente¹⁰³.

Se suponía que las conversaciones del PNADH se iban a reanudar a comienzos del 2009, pero no fue así debido a que un miembro de la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ) recibió nuevas amenazas¹⁰⁴. Aduciendo que a las plataformas con sede en Bogotá les interesa más la política de oposición que la promoción de los derechos humanos y que no tienen una verdadera representación nacional, el gobierno ha seguido desarrollando el plan recurriendo a las ONG de derechos humanos de nivel regional y local¹⁰⁵. Estas consultas regionales serían positivas si los funcionarios estuvieran dispuestos a escuchar las preocupaciones específicas de las comunidades vulnerables. Sin embargo, parece que la iniciativa se está utilizando para promover la versión gubernamental del PNADH. Por consiguiente, se corre el riesgo de que se profundice la brecha entre las autoridades locales, las organizaciones de base y las plataformas que operan desde Bogotá. Los intentos por debilitar los vínculos entre las plataformas de derechos humanos y las organizaciones regionales y locales podrían fracturar aún más la lucha ya de por sí mal coordinada por la promoción y la protección de los derechos humanos¹⁰⁶.

cipan en las discusiones del PNADH son Alianza de Organizaciones Sociales y Afines, Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, Asamblea Permanente de la Sociedad Civil por la Paz y Coordinación Colombia, Europa, Estados Unidos.

¹⁰⁰ Entrevistas de Crisis Group, funcionarios de la embajada de Estados Unidos y representante de una ONG, Bogotá, 5 y 19 de febrero de 2009.

¹⁰¹ Entrevista de Crisis Group, representante sindical internacional, Bogotá, 3 de febrero de 2009.

¹⁰² Las negociaciones sobre el tratado de libre comercio (TLC) entre Colombia y Estados Unidos empezaron a fines del 2003 y concluyeron a mediados del 2006. Aunque las firmas de los dos presidentes y la aprobación del tratado por el Congreso colombiano en junio del 2007 no presentaron mayores problemas, su aprobación por el Congreso estadounidense ha sido sometida a intensos debates. Aunque el gobierno colombiano firmó un protocolo de enmiendas que incorporaba las disposiciones de protección laboral y ambiental, los legisladores de Estados Unidos se han mostrado reacios a ratificar el TLC debido a los asesinatos de sindicalistas y a la impunidad de tales crímenes. Steven Weisman, "Colombia trade deal is threatened", *The New York Times*, 13 de julio de 2008. En junio de 2007

empezaron las negociaciones para la firma de un tratado entre la UE y la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Hasta el momento, Bolivia se ha negado a participar, y Colombia y Perú han sido los miembros más interesados de la CAN. El tratado comprendería diálogo político, cooperación y comercio, e incluiría la liberalización progresiva y recíproca del comercio, así como mayor inversión europea en los países miembros de la CAN. La siguiente ronda de conversaciones tendrá lugar en Bogotá a mediados de junio de 2009.

¹⁰³ Entrevista de Crisis Group, alto funcionario del gobierno, Bogotá, 26 de febrero de 2009.

¹⁰⁴ El Bloque Capital AUC del NGAJ las Águilas Negras profirió amenazas de muerte contra la abogada de la CCJ Lina Paola Malagón, a cargo de las investigaciones sobre violaciones de los derechos humanos contra sindicalistas. "Colombia: Juristas condenan amenazas contra Comisión Colombiana de Juristas", comunicado de prensa de la Comisión Internacional de Juristas, 5 de marzo de 2009.

¹⁰⁵ Entrevista de Crisis Group, funcionarios de cooperación internacional y analistas del sector judicial, Bogotá, 29 de enero y 5 de marzo de 2009.

¹⁰⁶ Entrevistas de Crisis Group, defensores de los derechos humanos, funcionario de una ONG, analistas del sector judicial y funcionarios de cooperación internacional, Bogotá, 5, 19 de febrero, 5 de marzo, 21, 28 y 30 de abril de 2009.

B. APOYO INTERNACIONAL

Aunque reconoce la necesidad de continuar con la acción militar contra los grupos armados ilegales, el gobierno también está empeñado en un intenso esfuerzo diplomático para mostrar a Colombia como una historia de éxito que, gracias a los avances en materia de seguridad en los últimos siete años, ha entrado en una etapa de posconflicto en muchas regiones del país. Si bien esto puede ser hasta cierto punto válido en varias ciudades grandes, sigue siendo una realidad distante para muchas regiones rurales, quizá la mayor parte. El conflicto armado persiste y evoluciona, y las violaciones de los derechos humanos y las infracciones al DIH continúan.

Después de haber asistido a Colombia en la creación de la unidad del SAT¹⁰⁷, Estados Unidos está retirando gradualmente el apoyo directo, al tiempo que urge a la Defensoría del Pueblo a asumir la financiación del sistema de alertas tempranas en el 2010-2011. Suecia (a través de su Agencia de Cooperación Internacional para el Desarrollo, SIDA/ASDI) y Alemania (a través de su agencia de cooperación, Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, GTZ) están apoyando el fortalecimiento de la Defensoría. Según se afirma, Canadá ha manifestado interés en apoyar las actividades del SAT. Estos países deben instar al gobierno de Uribe a mejorar la coordinación entre el SAT y el CIAT interinstitucional.

Esta coordinación garantizaría respuestas más rápidas y apropiadas a las alertas tempranas. Entre las medidas positivas estarían, sobre todo, darle al representante del SAT poder de votación en el proceso de toma de decisiones del CIAT; establecer criterios para definir el momento en que los informes de riesgos del SAT se convierten en alertas tempranas; asignar más importancia a las alertas tempranas de modo que, dependiendo del nivel de riesgo, sean de obligatorio cumplimiento por las autoridades locales, la policía y el ejército; y mejorar la rendición de cuentas de las instituciones gubernamentales mediante la publicación de los informes de riesgos, de conformidad con

condiciones específicas para no poner a las fuentes en una situación de peligro¹⁰⁸.

Después de años de cooperación del Reino Unido con las autoridades colombianas en cuestiones de seguridad, entre ellas capacitación en derechos humanos a las fuerzas de seguridad, despeje de minas terrestres y operaciones antinarcóticas, el Secretario de Relaciones Exteriores, David Miliband, anunció a fines de marzo de 2009 que su gobierno cesaría cualquier cooperación directa en esta área¹⁰⁹. El cambio de política del único país europeo que trabajaba estrechamente con los militares se debió tanto a la presión política de organizaciones humanitarias y de derechos humanos tanto nacionales como internacionales en razón de los persistentes abusos de las fuerzas de seguridad como a una revisión presupuestal general en razón de la desaceleración económica mundial¹¹⁰. En adelante, la ayuda del Reino Unido en cuestiones relacionadas con la seguridad se canalizará a través de organismos de las Naciones Unidas en Colombia y otras instituciones multilaterales.

Si bien el Reino Unido asignará £900.000 en el 2009-2010 para apoyar los proyectos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), su apoyo a proyectos liderados por la ONU que buscan promover el respeto por los derechos humanos en las fuerzas de seguridad todavía no se ha formalizado. Pese a la decisión de recortar la ayuda para la capacitación de las fuerzas de seguridad en materia de derechos humanos, Londres debe considerar maneras de seguir apoyando los intentos de Colombia de reestructurar las 35 pistas de derechos humanos y diseñar e implementar un sistema de evaluación para el personal militar que haya participado en dichas capacitaciones. Una manera podría ser trabajar conjuntamente con la OACDH y otros socios¹¹¹. Este proyecto podría

¹⁰⁷ El monto total de los programas de justicia y derechos humanos de USAID fue de unos US\$35 millones en el año fiscal 2008. USAID ha pagado casi la totalidad de la unidad del SAT desde su creación en el 2001. Ha financiado el 98 por ciento (casi US\$1 millón) de los costos anuales de operación. En el 2009-2010 reducirá su cooperación al 30 por ciento del presupuesto de la unidad del SAT. Entrevista de Crisis Group, funcionario de cooperación internacional, Bogotá, 30 de abril de 2009.

¹⁰⁸ Entrevistas de Crisis Group, analistas del SAT y funcionario de cooperación internacional, Bogotá, 12 de marzo y 30 de abril de 2009. Véase también "Audit of USAID/Colombia's Human Rights Program", *op. cit.*

¹⁰⁹ Véase "Foreign Secretary statement on Colombia to the House of Commons", 30 de marzo de 2009, en www.fco.gov.uk. El Reino Unido suministró £190.000 anuales para capacitación en recursos humanos para las fuerzas de seguridad y capacitación en desactivación de artefactos explosivos para despejar campos minados. Sibylla Brodzinsky, "UK ends bilateral military aid to Colombia", *The Guardian*, 29 de abril de 2009.

¹¹⁰ Entrevista de Crisis Group, funcionario de cooperación de la embajada del Reino Unido, Bogotá, 20 de abril de 2009. Brodzinsky, *op. cit.* "Fit for Purpose: how to make UK policy on Colombia more effective", ABColombia, 2009.

¹¹¹ La Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) le está ayudando al Ministerio de Defensa de Colombia a

ser útil para evaluar si las tropas y sus comandantes son capaces de aplicar sus conocimientos sobre derechos humanos y DIH y las reglas de enfrentamiento en situaciones simuladas de la vida real, y para fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas con base en tales evaluaciones.

La asistencia del Reino Unido en el despeje de campos minados seguirá siendo crucial en el 2009, en la medida en que Colombia se prepara para servir de sede, en Cartagena, de la sesión de la Convención de Ottawa el próximo noviembre. Londres debería utilizar su posición de liderazgo en el grupo de trabajo sobre minas antipersonal en el G-24¹¹² para presionar al gobierno a despejar no sólo los campos minados aún existentes plantados por los militares, sino también las comunidades afectadas por minas antipersonal no convencionales y artefactos explosivos artesanales plantados por grupos armados ilegales, en particular las FARC y el ELN. También Estados Unidos debería utilizar su cuantiosa asistencia a programas en Colombia para el despeje de minas, toma de conciencia sobre minas y asistencia a los supervivientes como punto de apoyo para tales de acciones.

La OACDH ha estado observando y reportando sobre la situación de derechos humanos y DIH en Colombia desde 1997, y en el 2007 su mandato se extendió hasta septiembre del 2010. Entre el 2003 y el 2006 sus relaciones con el gobierno de Uribe fueron muy tensas, pues el entonces director de su oficina en Bogotá, el diplomático sueco Michael Frühling, compartía las críticas de ONG de derechos humanos, tanto colombianas como internacionales, contra la LJP, vista como una ley concebida para preservar la impunidad a costa de los derechos de las víctimas. Frühling también criticó la falta de acción del gobierno frente a violaciones constantes y sistemáticas de los derechos humanos y las infracciones al DIH por las fuerzas de seguridad¹¹³. Bajo sus sucesores, el uruguayo Juan Pablo Corlazzoli

diseñar ese sistema de evaluación, y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos está trabajando con las fuerzas armadas para establecer indicadores de desempeño en materia de derechos humanos. Entrevista de Crisis Group, oficial militar, Ministerio de Defensa, Bogotá, 11 de marzo de 2009.

¹¹²El G-24 se estableció a manera de foro para que 24 países donantes hablaran con el gobierno y con representantes de la sociedad civil, ONG y otras organizaciones sobre la mejor manera de canalizar y coordinar financiación para mejorar la situación de derechos humanos de Colombia y expandir el Estado de derecho.

¹¹³Juan Forero, "New Colombia law grants concessions to paramilitaries", *The New York Times*, 23 de junio de 2005. Véase entrevista de Frühling en "Se necesita reconocer la realidad del país", *Un Pasquín*, 22 de febrero de 2006.

y el alemán Christian Salazar-Volkman, la OACDH ha reconocido los intentos del gobierno de afrontar los retos tanto de seguridad como de derechos humanos, pero sigue enfatizando en la persistencia de las ejecuciones extrajudiciales y otros abusos¹¹⁴.

La OACDH y el CICR han participado en el ya mencionado comité de monitoreo creado por el Ministerio de Defensa y la oficina de derechos humanos de la Vicepresidencia para investigar las ejecuciones extrajudiciales reportadas entre el 2007 y el 2008 en las siete divisiones del ejército. Estas sesiones a puerta cerrada fueron importantes, pues se instó a oficiales de alto rango a hablar francamente con observadores internacionales sobre casos sospechosos en su jurisdicción y sobre la necesidad de implementar controles más estrictos¹¹⁵. Esta apertura de los militares al escrutinio internacional debe proseguir mediante sesiones futuras del comité de monitoreo para discutir casos registrados de tortura, desaparición forzada, detención ilegal, ocupación ilegal de propiedad civil y violencia sexual cometidos por personal militar.

1. Reducir la impunidad

La cooperación internacional, como la cooperación con el Departamento de Justicia de los Estados Unidos, el programa ProFis del Ministerio de Relaciones Exteriores de Alemania implementado por la GTZ y la cooperación de los gobiernos de España, el Reino Unido y Canadá, ha sido importante para apuntalar los esfuerzos de la Fiscalía por combatir la impunidad. Sin embargo, los recursos no bastan para afrontar la gran cantidad de investigaciones y judicializaciones pendientes. Ha habido avances en la apertura de investigaciones penales y en la presentación de resoluciones acusatorias, sobre todo en casos antiguos y de alto impacto, pero la unidad de derechos humanos a cargo de

¹¹⁴La OACDH ha reconocido los intentos del gobierno colombiano por afrontar la situación de los derechos humanos, pero también ha puesto de relieve la persistencia de las ejecuciones extrajudiciales perpetradas por la Fuerza Pública; las detenciones arbitrarias, por lo general de defensores de derechos humanos y líderes comunitarios acusados de rebelión y delitos relacionados sin bases legales sólidas; los tratamientos o castigos crueles, inhumanos y degradantes, entre ellos la violencia sexual, atribuidos a la Fuerza Pública; y la ocupación por parte de miembros de la Fuerza Pública de propiedades civiles y escuelas, y la práctica de ofrecer regalos a niños a cambio de información sobre guerrilleros, que constituye una infracción al DIH. "Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the Situation of Human Rights in Colombia, 2008", 5 de marzo de 2009.

¹¹⁵Entrevista de Crisis Group, analista internacional, Bogotá, 27 de abril de 2009.

investigar las ejecuciones extrajudiciales y los crímenes de sindicalistas trabaja con lentitud. El proceso de la LJP –altamente sensible para las víctimas– también ha sido lento¹¹⁶. Las organizaciones de derechos humanos en Estados Unidos piden un monitoreo más estrecho de la ayuda aportada por Washington a la Fiscalía y propugnan que esa ayuda contribuya a agilizar los procesos judiciales relacionados con la LJP¹¹⁷.

La asistencia internacional incrementada para las unidades de derechos humanos y de justicia y paz de la Fiscalía debe tener cinco prioridades:

- incrementar un fondo de logística e infraestructura para financiar los gastos de desplazamiento de fiscales e investigadores a lugares remotos con el fin de recoger pruebas y judicializar;
- concentrar los programas de capacitación en los fiscales de asuntos humanitarios, dos o tres de los cuales trabajan en cada oficina regional para apoyar la unidad de derechos humanos, y en los jueces, con el fin de acelerar su transición del sistema procesal inquisitivo con el que han trabajado desde hace decenios al nuevo sistema oral acusatorio;
- agilizar las investigaciones penales, los procesos judiciales y las condenas en los casos de alto perfil y en los relacionados con las peores atrocidades;
- fortalecer los programas para la protección de víctimas y testigos, en especial mujeres, con el fin de alentar su participación en las investigaciones y los procesos judiciales; y
- fomentar el ajuste de los procedimientos de la LJP para que las confesiones voluntarias de los ex paramilitares –que son lentas y a menudo demoradas– cuenten con un contrainterrogatorio más rápido por parte de los fiscales, mediante la mejor utilización de la información sobre los crímenes paramilitares ya disponible en la unidad de justicia y paz¹¹⁸.

Al mismo tiempo, el Departamento de Justicia de los Estados Unidos debe desarrollar un protocolo de co-

operación con las unidades de justicia y paz y de derechos humanos de la Fiscalía, con el fin de garantizar que todos los ex jefes paramilitares de las AUC que han sido extraditados sigan completando sus confesiones y sus testimonios sobre violaciones de los derechos humanos en Colombia bajo la LJP a través de teleconferencias, y que sean enviados nuevamente a Colombia tan pronto paguen sus condenas en Estados Unidos.

La percepción que tienen las víctimas sobre la falta de efectividad de la justicia también es fomentada por la lentitud de los procedimientos de identificación de los restos de los desaparecidos. La Comisión Internacional sobre Personas Desaparecidas (CIPD) está asesorando actualmente a los investigadores forenses de las unidades de derechos humanos y justicia y paz de la Fiscalía, y también asesora a la policía judicial sobre la reforma y consolidación de los protocolos de identificación de restos humanos y el desarrollo de un sistema más sistemático y eficiente con base en la utilización de técnicas de identificación mediante ADN¹¹⁹.

2. Apoyar el acercamiento entre el gobierno y los defensores de los derechos humanos

Luego de haber adoptado inicialmente una postura de cautela frente a la marcada estrategia de seguridad militar de Uribe y de enfatizar la necesidad de emprender una acción más decisiva contra la impunidad y los paramilitares, en los últimos dos años la UE, a través de la delegación de la Comisión Europea en Bogotá, ha ido asignando gradualmente mayor importancia a las conversaciones sobre asuntos comerciales¹²⁰. El segundo semestre del 2009 podría volver a traer cambios sustanciales. La siguiente presidencia de seis meses de la UE, que empieza el 1° de julio, estará a cargo de Suecia, uno de los principales socios de Colombia en lo que atañe a la protección de los derechos humanos¹²¹. La

¹¹⁶Entrevista de Crisis Group, analistas del sector judicial, Bogotá, 5 de marzo de 2009.

¹¹⁷Entrevistas de Crisis Group, organizaciones de derechos humanos, Washington DC, abril y mayo de 2009.

¹¹⁸Las confesiones voluntarias de los ex paramilitares han sido muy prolongadas y lentas, y sufren demoras y aplazamientos frecuentes solicitados por los abogados de los sindicatos. Entrevistas de Crisis Group, analistas del sector judicial y funcionarios de las unidades de derechos humanos y asuntos internacionales de la Fiscalía, Bogotá, 5 de marzo y 20 de abril de 2009.

¹¹⁹La presencia de la CIPD en Colombia es financiada por el Reino Unido, España, Estados Unidos y Alemania. La CIPD ha trabajado en los períodos subsiguientes a las guerras en los Balcanes. Entrevistas de Crisis Group, funcionarios de cooperación internacional, Bogotá, 20 y 21 de abril de 2009.

¹²⁰Desde la reunión del grupo de apoyo a Colombia (G-24) en Cartagena a comienzos del 2005, la UE ha empezado a apoyar más claramente las políticas de Uribe, al tiempo que sigue enfatizando la importancia de la sociedad civil en la promoción y defensa de los derechos humanos. Crisis Group, Informe sobre América Latina N°17, *La reelección de Uribe: ¿Puede la UE ayudarlo a Colombia a desarrollar una estrategia de paz más equilibrada?*, 8 de junio de 2006, pp. 15-16.

¹²¹La cooperación sueca se ha concentrado en el apoyo a iniciativas de construcción de paz y manejo del conflicto, así como en la promoción y protección de los derechos

atención prestada por Suecia a las plataformas de derechos humanos en el PNADH desde sus etapas iniciales podría instar a la UE a promover un nuevo acercamiento entre el gobierno y las organizaciones de derechos humanos colombianas. Ese posiblemente sería el mismo enfoque que adoptaría España, que asume la presidencia de la UE en enero del 2010. Varios estados miembros de la UE apoyaron esa iniciativa durante las discusiones de la Revisión Periódica Universal del Consejo de Derechos Humanos de la ONU en Ginebra, el 10 de diciembre de 2008¹²².

Para diciembre del 2009, USAID piensa adoptar un método más preventivo en sus programas de asistencia a las comunidades que corren riesgo de abusos contra los derechos humanos¹²³. Esta iniciativa, que todavía se está discutiendo, podría tener un impacto más importante si se armoniza con el actual proyecto de USAID de ayudar al gobierno a elaborar la propuesta del PNADH. La coordinación de tales programas orientados a la prevención con la asistencia sueca y española a las plataformas de derechos humanos podría aportar mayor sustancia a las discusiones en torno al PNADH: por ejemplo, la identificación de metas de derechos humanos a largo plazo y una estrategia más pragmática para afrontar las amenazas actuales que sufren las comunidades.

De manera paralela, la OACDH y otros proyectos de cooperación internacional se deberían concentrar en fortalecer la capacidad de la sociedad civil de influir en el

humanos y el derecho internacional humanitario, el fortalecimiento del Estado de derecho, la lucha contra la corrupción y la impunidad y los temas de género y minorías étnicas. Entrevistas de Crisis Group, funcionarios de cooperación internacional, Bogotá, 29 de enero y 28 de abril de 2009.

¹²² Suecia, España, Francia, los Países Bajos, Alemania, el Reino Unido, Irlanda y Rumania abogaron por la reiniciación del diálogo con diferentes sectores de la sociedad civil, en especial con organizaciones de derechos humanos, y pidieron completar el PNADH de conformidad con las recomendaciones de la OACDH. "Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Colombia", UN Human Rights Council, A/HRC/10/82, 9 de enero de 2009.

¹²³ USAID ayudó a desarrollar planes de contingencia para las comunidades locales en diez áreas consideradas en riesgo de convertirse en víctimas de abusos contra los derechos humanos. Como la meta general de impedir estos abusos no se ha alcanzado debido a la falta de coordinación entre los niveles nacional y local, la oficina del Inspector General recomendó reasignar US\$397.000 del presupuesto restante a otras actividades con mayores probabilidades de producir resultados más significativos. Entrevista de Crisis Group, funcionario de cooperación internacional, Bogotá, 30 de abril de 2009; "Audit of USAID/Colombia's Human Rights Program", *op. cit.*

proceso de toma de decisiones en relación con las políticas públicas diseñadas para proteger los derechos de las víctimas. En particular, el apoyo se debe orientar a ampliar la toma de conciencia pública sobre la necesidad de que el Congreso apruebe el proyecto de ley sobre víctimas, se avance en la reparación de las víctimas por vía administrativa y se trabaje con instituciones gubernamentales para acelerar la restitución de tierras y la protección de la población desplazada¹²⁴. También se debe prestar atención especial a las minorías étnicas (afrocolombianos e indígenas), a las mujeres y a los discapacitados.

V. CONCLUSIÓN

El gobierno de Uribe debe comprometerse con mucha más firmeza en la protección de los derechos humanos, en gran parte para preservar y expandir sus éxitos en materia de seguridad. Está promoviendo una visión optimista de una Colombia a punto de superar su largo conflicto interno, pero ese conflicto está evolucionando, no llegando a su fin. Persisten, y en algunos casos aumentan, las violaciones de los derechos humanos y las infracciones al DIH. Los nuevos grupos armados ilegales –NGAI– han incrementado la intimidación y la violencia contra la población civil; el sistema de alertas tempranas del gobierno para prevenir las violaciones de los derechos humanos a menudo es inútil; y el lento sistema judicial es un factor de disuasión ineficaz para quienes cometen abusos contra los derechos humanos y quienes envían mensajes intimidantes y amenazas de muerte. Pese a algunas medidas recientes tomadas como reacción al escándalo cada vez mayor de las ejecuciones extrajudiciales, a las fuerzas de seguridad todavía les queda mucho trecho por recorrer en lo que respecta a rendición de cuentas, profesionalismo y un compromiso pleno con los derechos humanos. El Estado podrá afrontar mejor los escenarios del posconflicto cuando las fuerzas de seguridad tengan un historial impecable en materia de derechos humanos.

La cooperación de Estados Unidos, Canadá y la UE debe tener como meta ayudar a tender un puente que solucione la división innecesaria y muy contraproducente entre los promotores de la política de seguridad del gobierno y los defensores de los derechos humanos. Para afrontar efectivamente los problemas de derechos humanos de Colombia, es vital un diálogo abierto y constructivo entre estos sectores. Una pre-

¹²⁴ Entrevistas de Crisis Group, funcionarios de cooperación internacional y analista internacional, Bogotá, 20, 21, 27 y 28 de abril de 2009.

condición absoluta es poner fin a la estigmatización, por parte de altos funcionarios del gobierno, de los grupos de derechos humanos, a quienes se vincula con la guerrilla. Estados Unidos, Canadá y la UE deben promover activamente este acercamiento en el marco del PNADH.

Estados Unidos y la UE y sus estados miembros también deben promover y apoyar el desarrollo de métodos transparentes para evaluar la capacidad y el desempeño de las unidades y los funcionarios en lo que respecta a garantizar la protección de los derechos fundamentales de la población. Además de las sesiones televisadas de rendición de cuentas de los militares, deben fomentar nuevas sesiones de comités de monitoreo en las divi-

siones del ejército, con participación de la OACDH, para abordar casos reportados de violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH por parte de las tropas. También deben promover la transferencia de todas las investigaciones militares sobre violaciones de los derechos humanos al sistema de justicia ordinario. Así mismo, los actores internacionales deben presionar la reestructuración del sistema de alerta temprana, de modo que impida efectivamente las violaciones de derechos humanos, y apoyar los esfuerzos de la Fiscalía por reducir la impunidad y garantizar el Estado de derecho en todo el país.

Bogotá/Bruselas, 25 de mayo de 2009

ANEXO A MAPA DE COLOMBIA



Base 802670AI (R00820) 6-01

Cortesía de The General Library, The University of Texas at Austin.

Sede internacional

149 Avenue Louise, 1050 Brussels, Belgium · Tel: +32 2 502 90 38 · Fax: +32 2 502 50 38
Email: brussels@crisisgroup.org

Oficina de Nueva York

420 Lexington Avenue, Suite 2640, New York 10170 · Tel: +1 212 813 0820 · Fax: +1 212 813 0825
Email: newyork@crisisgroup.org

Oficina de Washington

1629 K Street, Suite 450, Washington DC 20006 · Tel: +1 202 785 1601 · Fax: +1 202 785 1630
Email: washington@crisisgroup.org

Oficina de Londres

48 Gray's Inn Road, London WC1X 8LT · Tel: +44 20 7831 1436 · Fax: +44 20 7242 8135
Email: london@crisisgroup.org

Oficina de Moscú

Belomorskaya st., 14-1 – Moscow 125195 Russia · Tel/Fax: +7-495-455-9798
Email: moscow@crisisgroup.org

Oficinas regionales y representaciones de campo

Crisis Group también opera a partir de cerca de 25 localidades distintas en África, Asia, Europa, el Medio Oriente y América Latina.

Véase www.crisisgroup.org para mayor información.
