Ponencia del señor Amerigo Incalcaterra,
Director Adjunto de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

En el IV Encuentro Región Caribe de Paz

En nombre de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, agradezco a los organizadores de este encuentro la invitación a participar como ponente en el mismo para traer ante ustedes, ciudadanos de la Región Caribe de Paz del país, algunas reflexiones sobre la visión internacional de las zonas de rehabilitación y consolidación creadas por el Decreto Legislativo 2002 de 2002.

Creo conveniente comenzar mi exposición recordando la naturaleza y las funciones de la Oficina que represento. Ella fue establecida en Colombia en virtud del Acuerdo suscrito en Ginebra (Suiza), el 29 de noviembre de 1996, por el Gobierno colombiano y la Organización de las Naciones Unidas, hoy prorrogado hasta octubre de 2006.

Con arreglo a lo estipulado en dicho acuerdo la Oficina está en territorio colombiano para cumplir un mandato desarrollado a través de cinco funciones principales:

1ª Observar la situación de los derechos humanos y el cumplimiento del derecho internacional humanitario en todo el país.

2ª Asesorar a las autoridades e instituciones colombianas en el desarrollo de políticas y programas para la protección y promoción de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario.

3ª Asesorar en materia de derechos humanos a la sociedad civil, incluyendo organizaciones no gubernamentales y personas particulares.

4ª Informar sobre lo observado al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, para que éste presente cada año, ante la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, informes analíticos sobre Colombia.

5ª Promover y divulgar el conocimiento de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario mediante actividades docentes y por medio de la producción de impresos y otros materiales de carácter audiovisual.

Como se desprende de lo arriba expuesto, en las tareas de observación de la Oficina hay un rasgo peculiar. En virtud de su mandato, la Oficina no debe sólo referirse en sus informes a

las violaciones de los derechos humanos. Debe también hacer referencia a las infracciones del derecho internacional humanitario. Esto significa que en dichos informes no se registran únicamente aquellas conductas atribuidas a agentes del Estado colombiano (incluidas las realizadas por particulares que obran con la tolerancia, la aquiescencia o el apoyo de las autoridades) cuando ellas vulneran o amenazan derechos humanos enunciados en los instrumentos internacionales sobre la materia. Allí son registradas, además, las acciones u omisiones con las cuales se infringen las leyes y costumbres de guerra, independientemente de la parte en conflicto a favor de la cual combatan sus autores. Por lo tanto, la Oficina observa el comportamiento de los servidores públicos, de los integrantes de los grupos paramilitares y de los miembros de los grupos guerrilleros.

La comunidad internacional y el terrorismo

Desde hace varios años las Naciones Unidas se hallan profundamente preocupadas por la persistencia de los actos de terrorismo en el mundo entero, y tanto su Consejo de Seguridad como su Asamblea General han emitido resoluciones en las cuales, tras reafirmar su enérgica condena de esos crímenes, instan a los Estados a la adopción de medidas para combatir aquellos actos, métodos y prácticas que por su naturaleza, sus medios de realización y sus finalidades puedan calificarse como terroristas .

La Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993 ha expresado en la Declaración y Programa de Acción de Viena: “Los actos, métodos y prácticas terroristas en todas sus formas y manifestaciones, así como los vínculos existentes en algunos países con el tráfico de drogas, son actividades orientadas hacia la destrucción de los derechos humanos, las libertades fundamentales y la democracia, amenazan la integridad territorial y la seguridad de los Estados y desestabilizan a gobiernos legítimamente constituidos. La comunidad internacional debe tomar las medidas oportunas para reforzar su cooperación a fin de prevenir y combatir el terrorismo” .

Al mismo tiempo, la Organización de las Naciones Unidas ha instado con frecuencia a los Estados :

– A cerciorarse de que las medidas adoptadas para combatir el terrorismo se ajusten a las normas del derecho internacional de los derechos humanos, del derecho internacional de los refugiados y del derecho internacional humanitario.

– A tomar en consideración, dentro de la lucha contra el terrorismo, tanto las resoluciones y decisiones de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos como las recomendaciones, comentarios y puntos de vista de los órganos creados en virtud de tratados en la materia.

Teniendo presente los principios y reglas internacionales sobre el asunto, las Naciones Unidas siempre han puesto de presente que todas las normas de orden constitucional y legal que regulen el ejercicio de las competencias de los Estados para prevenir y reprimir el terrorismo —competencias legítimas cuyo desenvolvimiento resulta irreprochable— deben estar referidas exclusivamente —de modo claro y expreso— a la realización de conductas asumidas "con la intención de provocar un estado de terror en la población general, en un grupo de personas o en determinadas personas" . Ni el temor al terrorismo ni la respuesta a tan criminoso fenómeno deben conducir a la criminalización de pensamientos u opiniones, sino a la adopción de instrumentos normativos y procedimentales que permitan, dentro del marco trazado por la ley internacional, investigar, detener, acusar, juzgar y sancionar a las personas responsables de actos inequívocamente definidos por el legislador penal como delitos contra la seguridad pública.

La comunidad internacional y los estados de excepción

El derecho internacional de los derechos humanos no sólo reconoce a los Estados sus derechos fundamentales a la existencia, a la independencia y a la legítima defensa frente a cualquier ataque armado desde el exterior. Ese ordenamiento también reconoce a las entidades de carácter estatal su derecho a prevenir y a reprimir las conductas con las cuales se lesionan o ponen en peligro el régimen constitucional y legal (como la rebelión y la sedición) o la seguridad pública (como el terrorismo). No hay en los instrumentos internacionales cláusula alguna que prohíba al Estado colombiano hacer frente a quienes mediante el empleo de las armas pretenden derrocar el gobierno, o suprimir o modificar el régimen constitucional vigente, o a quienes emplean el terror como instrumento de acción política o como medio de guerra.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido al respecto: "… Está más allá de toda duda que el Estado tiene el derecho y el deber de garantizar su propia seguridad. Tampoco puede discutirse que toda la sociedad padece por las infracciones a su orden jurídico. Pero por graves que puedan ser ciertas acciones y por culpables que puedan resultar los reos de determinados delitos, no cabe admitir que el poder pueda ejercerse sin límite alguno o que el Estado pueda valerse de cualquier procedimiento para alcanzar sus objetivos, sin sujeción al derecho o a la moral. Existe un amplio reconocimiento de la primacía de los derechos humanos que el Estado no puede desconocer sin violentar" .

Desde hace muchos años la doctrina y la jurisprudencia de carácter internacional han fijado los principios por los cuales debe regirse el Estado cuando ejerce su "derecho de excepción". Estos principios son: 1. El principio de la excepcionalidad. 2. El principio de la legalidad. 3. El principio de la proclamación. 4. El principio de la notificación. 5. El principio

de la intangibilidad. 6. El principio de la proporcionalidad. 7. El principio de la necesidad. 8. El principio de la temporalidad. 9. El principio de la no discriminación. 10. El principio de la compatibilidad.

La República de Colombia, como Estado Parte del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, está obligada a respetar estos principios cuando declara un estado de excepción y cuando adopta las medidas con las cuales pretende enfrentar las circunstancias que a él dieron lugar. Por consiguiente:

1º Sólo puede proclamar el estado de excepción si existe una situación excepcional que pone en peligro la vida de la nación.

2º Debe ejercer sus competencias excepcionales dentro del más estricto respeto por el principio según el cual las funciones de las autoridades han de desenvolverse, en todo tiempo y en todo caso, sin desbordar los términos previamente establecidos por el ordenamiento constitucional.

3º No debe afectar con medidas excepcionales el ejercicio, goce y disfrute de aquellos derechos humanos que la doctrina y la jurisprudencia internacionales conocen con el nombre de derechos intangibles o derechos inderogables (como el derecho a la vida, el derecho a la integridad personal, el derecho a la legalidad en materia de delitos y de penas, el derecho a la libertad de conciencia, los derechos políticos y el derecho a las garantías judiciales).

4º Sólo puede tomar medidas de excepción que estén estrictamente limitadas a las exigencias de la situación, y que resulten forzosas o inevitables para superar la crisis aguda y extrema que con su aplicación pretende el Estado conjurar.

5º No debe prolongar las medidas excepcionales más allá del tiempo estrictamente necesario.

6º No debe establecer entre los destinatarios de la legislación excepcional diferencias de trato que conduzcan a situaciones contrarias a la justicia, a la razón o a la naturaleza de las cosas.

7º No debe adoptar medidas de índole excepcional que sean incompatibles con las demás obligaciones a él impuestas por las normas consuetudinarias o convencionales del derecho internacional.

Sólo con una observancia irrestricta de los principios atrás enunciados podrá el estado de

excepción ser compatible con los compromisos internacionales que Colombia adquirió al ratificar los pactos ya mencionados.

La comunidad internacional y las zonas de rehabilitación y consolidación

Al observar la creación y el funcionamiento de las zonas de rehabilitación y consolidación, nuestra Oficina ha tenido presente el criterio expresado por el señor Sergio Vieira de Mello, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en su intervención del pasado mes de abril ante la Comisión de Derechos Humanos: "Es fundamental que las necesarias políticas y medidas adoptadas por el Estado colombiano, incluyendo las de seguridad, sean compatibles con las normas y los principios internacionales, y estén rodeadas de los controles adecuados e independientes que garanticen el respeto de los derechos y libertades fundamentales de las personas. Por otra parte, el fortalecimiento de las instituciones civiles que tienen funciones claves en la defensa y protección de los derechos humanos constituye el fundamento principal para el fortalecimiento del Estado de derecho" .

La opinión que sobre el funcionamiento de dichas zonas tiene la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos puede sintetizarse en las siguientes conclusiones:

1.- Las zonas de rehabilitación y consolidación no lograron, como lo preveía el Decreto 2002 de 2002, "garantizar la estabilidad institucional, restablecer el orden constitucional, la integridad del territorio nacional y la protección de la población civil".

2.- Las zonas de rehabilitación y consolidación fueron establecidas y manejadas bajo la inquietante e injusta presunción de que sus pobladores civiles colaboran con los grupos guerrilleros. Al amparo de tan descabellada presunción abundaron los abusos, los desbordamientos y las intencionales omisiones.

3.- Las medidas de orden público adoptadas en las zonas de rehabilitación y consolidación no fueron tomadas en forma integral, se concentraron en cambiar principalmente la contrainsurgencia, ignorando o soslayando el problema de la actividad paramilitar. Puede afirmarse que los grupos paramilitares lograron consolidaciones y expansiones dentro de esas zonas, sin que para contrarrestarlas se evidenciara un gran esfuerzo de los cuerpos armados oficiales.

4.- El establecimiento de las zonas de rehabilitación y consolidación no trajo mejora significativa en la protección del derecho fundamental a la vida. Las ejecuciones

extrajudiciales continuaron presentándose allí tanto en su modalidad “selectiva” como en su modalidad de masacre.

5.- En las zonas de rehabilitación y consolidación el ejercicio de los derechos humanos a la libertad individual, a la seguridad personal, a la intimidad y a la inviolabilidad del domicilio se vio sujeto a permanentes y reiteradas vulneraciones o amenazas.

Dentro de los casos estudiados y analizados por la Oficina en esta materia se registraron:

– Aprehensiones practicadas sin providencia judicial que las ordenara y sin darse el caso de flagrancia o de captura públicamente requerida.

– Aprehensiones practicadas por integrantes de la fuerza pública sin exhibición de la orden de captura ni presencia de fiscal alguno.

– Aprehensiones cumplidas con invocación del artículo 3º del Decreto 2002 de 2002 sin existir circunstancias que imposibilitaran el requerimiento de autorización judicial para practicarlas, o sin haberse dado la “urgencia insuperable” y la “necesidad de proteger un derecho fundamental en grave o inminente peligro”. Cabe anotar que tales aprehensiones siguieron realizándose aun después de que el citado artículo fue declarado inexequible por la Corte Constitucional.

– Aprehensiones llevadas a cabo con fundamento en las normas de la legislación ordinaria sobre detención de carácter administrativo (art. 71 del Código Nacional de Policía), pero basadas en meras sospechas y no en razones objetivas.

– Aprehensiones masivas de personas que eran privadas de la libertad durante períodos prolongados (en un caso por más de 15 días) y a las cuales la Fiscalía se abstuvo después de dictar medida de aseguramiento.

– Aprehensiones de personas señaladas como delincuentes sin identificación de los imputadores, por informantes de la fuerza pública, desertores de la guerrilla y ciudadanos en busca de retribuciones económicas.

– Aprehensiones masivas de personas acusadas de hallarse cometiendo el delito de rebelión. A veces la aprehensión se cumplió sin previa identificación o individualización de la persona por ella afectada. En otros casos la aprehensión se efectuó sin que la persona hubiese sido sorprendida en el acto de mantener, activa o pasivamente, el estado de permanencia en dicho delito.

– Aprehensiones de personas que sin oponer resistencia eran víctimas de golpes y otros maltratos físicos.

– Allanamientos practicados sin contar con mandamiento judicial que los dispusiera, y sin presentarse caso de comisión actual de un delito en lugar no abierto al público.

– Allanamientos en los cuales tomaban parte personas encapuchadas que señalaban in situ a ciudadanos de inmediato privados de la libertad.

– Allanamientos durante los cuales se hizo un uso excesivo de la fuerza en el derribo de puertas de inmuebles cuyos ocupantes no se habían opuesto al ingreso de la autoridad.

– Aprehensiones y allanamientos no relacionados con los delitos a cuya comisión se refirió el Gobierno al exponer las causas que justificaban la declaratoria del estado excepcional.

6.- En las zonas de rehabilitación y consolidación algunas de las medidas adoptadas mediante el Decreto 2002 de 2002 para el control del orden público contribuyeron a perturbar la seguridad jurídica y fáctica de los sectores de la población a quienes fueron aplicadas. Ello se debió, principalmente, a que en la puesta en práctica de dichas medidas ciertas autoridades olvidaron tanto los deberes internacionales de protección y garantía de los derechos humanos que pesan sobre el Estado colombiano como la primacía reconocida a esos derechos por el texto constitucional.

7.- En las zonas de rehabilitación y consolidación se desarrolló una política de seguridad incompatible con la normativa internacional de los derechos humanos. De acuerdo con tal política, por razones de interés general las autoridades administrativas se hallan discrecionalmente facultadas, siempre que ello resulte útil, necesario o conveniente según su apreciación subjetiva de los hechos, para restringir el ejercicio de los derechos fundamentales (en concreto el derecho a la libertad individual y el derecho a la inviolabilidad del domicilio) y para disminuir el umbral de su garantía.

8.- En las zonas de rehabilitación y consolidación se dieron actuaciones estatales cuya realización dio lugar a normas y prácticas que no sólo violaron el principio de igualdad consagrado en el artículo 2º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el artículo 1º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sino que afectaron negativamente el ejercicio de los derechos y el disfrute de las libertades. Debe recordarse que la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha sostenido: “La seguridad puede llamarse democrática cuando incluye en una sociedad a todos por igual. Además, debe buscarse y lograrse a través de medios que

respeten la dignidad de la persona. Y, por ende, que no causen vulneración o amenaza en la autonomía o la inviolabilidad del ser humano” .

9.- En las zonas de rehabilitación y consolidación las medidas de orden público se implementaron sin tener en cuenta la necesidad de dar a los derechos humanos respeto, protección y garantía permanentes como medio de prevenir y conjurar los factores de intranquilidad.

10.- En las zonas de rehabilitación y consolidación el Estado actuó sin considerar que el conflicto bélico y el terrorismo son, apenas, dos de los factores cuya existencia contribuye al elevado índice de victimización de los colombianos por efecto de conductas violentas contra la vida y la integridad personal.

11.- En las zonas de rehabilitación y consolidación se presentó un cuadro de violaciones sistemáticas de los derechos humanos en el cual se hizo notoria la actitud complaciente y acrítica de muchos funcionarios de la Fiscalía General de la Nación. En ese cuadro también se puso de manifiesto que algunos funcionarios de la Procuraduría General de la Nación no dieron cumplimiento satisfactorio a las pautas de control fijadas por el Procurador en su Directiva 11 de 12 de septiembre de 2002.

12.- La existencia de las zonas de rehabilitación y consolidación no trajo como efecto mejora alguna en la situación del derecho internacional humanitario. No sólo siguieron perpetrándose homicidios en personas protegidas y tomas de rehenes por parte de los grupos armados ilegales, sino que algunas de las medidas adoptadas por la fuerza pública (como las restricciones al ingreso de alimentos y otros insumos básicos) quebrantaban ostensiblemente la normativa aplicable a los conflictos armados. De otro lado, en esas zonas se han denunciado conductas de militares y policías que en nada contribuyen al esfuerzo institucional por captar para la fuerza pública la adhesión y la solidaridad de la población civil.

13.- Las zonas de rehabilitación y consolidación representaron una respuesta puramente militar a los desafíos de la subversión y del terrorismo, y en ellas hubo total ausencia de respuestas del Estado a la problemática social de los pobladores de una y otra.

Reflexión final

Al concluir su último informe sobre Colombia, presentado ante la Comisión de Derechos Humanos en el pasado mes de abril, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos formuló a las autoridades colombianas varias recomendaciones

concernientes al mantenimiento del Estado de derecho. El Alto Comisionado solicitó al Gobierno y al Congreso de la República :

1º Que al adoptar políticas y al elaborar normas presten la debida atención a las obligaciones asumidas por Colombia como Estado Parte en los instrumentos internacionales de derechos humanos y de derecho internacional humanitario.

2º Que al adoptar y aplicar políticas y medidas relacionadas con la seguridad y el orden público tengan en cuenta los principios internacionales de legalidad, necesidad, proporcionalidad, temporalidad y no discriminación.

3º Que no introduzcan en el ordenamiento jurídico colombiano normas que faculten a las fuerzas militares para ejercer funciones de policía judicial, ni otras que sean incompatibles con la independencia de la justicia.

También en abril de este año, mediante una declaración de su Presidenta, la Comisión de Derechos Humanos, reunida en Ginebra en su período No. 59 de sesiones, hizo un llamamiento al Gobierno de Colombia "para que interprete y ajuste toda la legislación nacional, así como que la aplique, de conformidad con las obligaciones que [le] corresponden en virtud del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario". En tal contexto, la Comisión recordó que según la Asamblea General de las Naciones Unidas "los Estados debían cerciorarse de que las medidas que se adoptaran para combatir el terrorismo cumplían con sus obligaciones con arreglo al derecho internacional, en particular con las normas internacionales de derechos humanos, el derecho de los refugiados y el derecho internacional humanitario". También recordó la Comisión que esas obligaciones debían "cumplirse plenamente (...) dentro de las zonas de rehabilitación y consolidación" .

La Oficina espera que las autoridades colombianas den un cumplimiento pronto y diligente a estas recomendaciones, como se les ha demandado recientemente en la Declaración de Londres.

Los Estados tienen no sólo el derecho sino también la obligación de combatir los actos terroristas y la violencia armada en el marco del respeto por la legalidad, por los derechos humanos y por el Estado democrático de derecho. No todas las limitaciones a los derechos humanos han de ser vistas, por lo tanto, como violaciones de los mismos. No obstante, es menester recordar que en toda acción estatal emprendida para mantener o restablecer el orden público debe existir un justo equilibrio entre el goce de las libertades individuales y el interés general en torno de la seguridad nacional.

https://hchr.hrev.org/wp-content/uploads/2003/07/po0326.pdf

Descargar documento