

LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS DEL GOBIERNO DUQUE



Abril 20 de 2020

¿Desde dónde y con qué
enfoque se toman las
decisiones?

CLAUDIA MARÍA
MEJÍA DUQUE

Las Políticas de Seguridad y Derechos Humanos del Gobierno Duque, ¿Desde dónde y con qué enfoque se toman las decisiones?

Abril 20 de 2020
Claudia María Mejía Duque

El Alto Comisionado para la Paz, Miguel Ceballos aclaró recientemente por medios de comunicación que la perspectiva de seguridad y derechos humanos¹ de parte del gobierno nacional estaba cifrada en cuatro importantes políticas² que son objeto del examen en el presente texto, a saber: por un lado, la Política de Defensa y Seguridad -PDS-, para la legalidad, el emprendimiento y la equidad, de enero 20 de 2020 y la Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana -PCSC-, de diciembre de 2019; y por otro, la Política Pública para el Desmantelamiento de las organizaciones y conductas objeto del Decreto Ley 154 de 2017 y la Política Pública de protección Integral y Garantías para líderes, lideresas sociales, comunales, periodistas y defensores de los Derechos Humanos, íntimamente relacionadas con garantías para la defensa de los derechos humanos y los liderazgos sociales, comunitarios, políticos, la primera por mandato del Acuerdo de Paz y la segunda, en razón de la demanda histórica, por décadas, del movimiento de derechos humanos.

¹ Presidencia. Policía lanza el cartel de los más buscados por acciones criminales contra excombatientes en proceso de

² En realidad, deberían ser seis políticas las que se analicen de manera integral, incorporando de igual forma, la política de Paz con Legalidad y el Plan Nacional de Acción en Derechos humanos. La primera, expedida el 17 de diciembre de 2018, delega los asuntos de seguridad a su vecino de al lado, el Consejero de Seguridad con quien no ha logrado la mayor armonía en el trabajo, pese a tener bajo su responsabilidad los procesos de sustitución de cultivos de uso ilícito. El Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos, el cual no se incluye en el presente análisis dado que, por alguna intencionada razón de Estado, el pasado Consejero Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, ahora Fiscal, Francisco Barbosa, no logró ningún avance sustancial frente al entregado por la pasada administración. Por esa razón no se hace el ejercicio de integrarlas, sin que deje de ser recomendable realizarlo a futuro.

Presentaré, en primer lugar, el prisma desde el cual he realizado el examen de las cuatro Políticas, las dos de seguridad ya presentadas al país bajo el liderazgo del Consejero de Seguridad Nacional, Rafael Guarín y las segundas, con altos niveles de atraso por razones que no resultan tan diáfanas, a cargo tanto del Comisionado para la Paz, Miguel Ceballos como de la Ministra del Interior hasta hace pocas semanas, Nancy Patricia Gutiérrez.

Enseguida resumiré algunos de los principales elementos de cada una de las tres Políticas aprobadas o en proceso de construcción, atendiendo por supuesto los mayores niveles de adelanto o atraso en el que se encuentra cada una, para finalizar con las conclusiones y, sobre todo, con recomendaciones desde la perspectiva de los derechos de las mujeres y de género, como norte para la incidencia en el periodo restante del gobierno nacional.

¿Hay una gimnasia gubernamental que reduce las cuatro políticas sobre Seguridad y Derechos Humanos a la de la Seguridad y Defensa?

Aunque son instrumentos que deberían estar armonizados, debido a la inexistencia de las dos políticas relacionadas con las garantías para la defensa de los derechos humanos, no es posible realizar dicho análisis integrado. Sin embargo, de la ausencia de la Política para el Desmantelamiento podrían derivarse hipótesis explicativas sobre las razones por las cuales no se han formulado ni siquiera unos primeros lineamientos. En el caso de la Política para la defensa de los derechos humanos, es dable suponer otras razones diferentes a las expresadas por el gobierno para no avanzar más allá del marco para su futura formulación el cual fue presentado en diciembre de 2019, y que se relaciona con la suspensión de la interlocución de parte de la Confluencia (Plataformas de Derechos Humanos y Cumbre Agraria) con el gobierno nacional. Sobre unas y otras volveré más adelante.

Para el caso de la Política para el Desmantelamiento no se registra el más mínimo progreso de parte de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP), Secretaría

Técnica de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS), pese a que quienes representan a la sociedad civil en esta instancia han hecho innumerables aportes a lo que debería ser la Política, sin que el gobierno muestre ningún avance ni voluntad política, aunque tampoco haya dicho que no tendrá en cuenta dichas recomendaciones. Así mismo, podrían suponerse algunas posibles explicaciones no dichas públicamente, antes, por el contrario, opuestas a las que ha dado el gobierno, relacionadas con que es uno de los mandatos más diáfanos del Acuerdo de Paz y por tanto no encuentra eco en el seno del partido de gobierno que ha hecho clara oposición al Acuerdo. La razón entonces de la convocatoria que ha realizado la OACP a la CNGS obedece a la enorme presión de la comunidad internacional y las organizaciones de la sociedad civil, así como de diversos movimientos sociales, de manera particular el de derechos humanos, que en las tres sesiones no se ha referido al incumplimiento del mandato con relación a la Política, sino que se ha centrado en el PAO, por lo menos en las dos primeras reuniones. Sin embargo, no es solamente una empecinada razón frente al Acuerdo de Paz, la conjetura estriba en que esta posición es asumida por el gobierno porque cuenta con la Política de Defensa y Seguridad que seguramente la considera el soporte más idóneo para el desmantelamiento de los actores y conductas objeto del Decreto Ley 154 de 2017, decisión basada en su perspectiva que privilegia las capacidades militares sobre la presencia integral del Estado. Política que, por lo demás, no implicó la concertación con la sociedad civil, y en esta medida no se le ha hecho seguimiento ni veeduría a la misma.

En lo que se refiere a la Política Pública de Protección Integral y Garantía para Líderes y Lideresas Sociales, Comunales, Periodistas y Defensores de DDHH ocurre algo similar. Esta obedece a un reclamo histórico de la sociedad civil de los derechos humanos, respaldada ampliamente por la Corte Constitucional y la comunidad internacional, es decir, no proviene de las entrañas ideológicas del partido que hoy gobierna. Seguramente el director de derechos humanos fue sincero cuando se empeñó en cumplir esa vieja palabra institucional, y cuando aseguró que sin la Confluencia no habría Conpes, pero esa no debe ser la única ni la más importante razón, propongo la hipótesis explicativa de que, desde el

enfoque gubernamental frente a la seguridad, el PAO primero y luego la PDS eran suficientes y funcionales a su perspectiva centrada en lo militar, que, además, no contaron con la participación de los movimientos sociales y no tienen un mecanismo de seguimiento alguno que la exija.

El PAO y la PDS cumplen todo el espectro que necesita el gobierno en materia de seguridad y derechos humanos considerando, además, que la segunda subsume al primero. Ni siquiera se necesita PAO, menos, por supuesto, la Política de garantías para la defensa de los derechos humanos, porque la PDS representa la máxima expresión de la visión institucional. Así mismo, en el caso de la Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana, PCSC, tampoco se requiere Plan de Acción en Derechos Humanos cuya inexistencia no se puede deber a solamente a la desidia durante año y medio del actual Fiscal, pues tanta negligencia no puede ser la explicación de este desgüeño político e institucional. Profundizando el análisis, es claro que no ha habido y con seguridad no habrá Política para el Desmantelamiento, tampoco Política de Garantías para la Defensa de los Derechos Humanos, menos aún el Plan de Acción³, porque todos estos instrumentos se muestran contrarios a la perspectiva de gobierno que priorizará el enfoque militarista reflejado en la Política de Defensa y Seguridad. Si en todo lo dicho hubiese razón, se requiere ahondar en el análisis de la PDS para comprenderla como eje ordenador de todas las políticas restantes. No resulta menos que interesante que la política de Seguridad se encuentre ante la disputa de territorios, actores y recursos con la Política de Paz con Legalidad, ¿tendrá la capacidad de cooptarla, como se ha visto frente a las demás políticas?

³ Aunque podría suceder que el reciente ingreso de María Paulina Riveros a la Consejería de DDHH puede contribuir a sacarlo adelante.

La perspectiva de la seguridad del gobierno en la Política de Defensa y Seguridad, ¿multidimensionalidad o militarismo?

La PDS argumenta un modelo multidimensional, interagencial e integral, pero lo desarrolla en forma que predomina una perspectiva militarista, bajo la coordinación de la instancia militar para el ejercicio de funciones de seguridad. Establece las ZEII, denominadas por el gobierno Zonas Futuro, como territorios en los que se concentrará el control militar al que seguiría la estrategia integral e integrada, y las focaliza en algunas de las localidades PDET, disputándoles a éstas el alcance de ser localidades en las que se prometió a sus habitantes la construcción del desarrollo desde una perspectiva que integrara el conocimiento y la visión de las comunidades, a través del proceso asambleario llevado a cabo en 2018.

Respecto del riesgo advertido frente a las ZEII, la Corte Constitucional ordenó un “condicionamiento importante a las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII), que fueron creadas por la Ley 1941 de 2018 para poder hacer una acción coordinada e integral en zonas del país más afectadas por la criminalidad y en donde esté en riesgo la seguridad nacional. La decisión explica que cuando estas zonas coincidan con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), se debe tener en cuenta el mandato del Acuerdo de Paz y contar con la participación de las entidades territoriales y la comunidad”⁴. Las llamadas zonas futuro fueron declaradas en El Catatumbo, el Pacífico Nariñense, el Bajo Cauca, el sur de Córdoba, Arauca y Chiribiquete y parques nacionales naturales aledaños, creadas por el Consejo de Seguridad Nacional.

Según el Presidente, la Política promete innovaciones con alcance estratégico como la del agua, la biodiversidad y el medio ambiente, como interés nacional principal y prevalente. Junto a esto se busca dar un salto en materia de intervención en los territorios, al establecer que la principal amenaza a la seguridad interna son los espacios vacíos de

⁴Espectador, Zonas Futuro no podrán desconocer mandato del Acuerdo de Paz: Corte Constitucional, febrero 6 de 2020, <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/zonas-futuro-no-podran-desconocer-mandato-del-acuerdo-de-paz-corte-constitucional-articulo-903394>.

institucionalidad o con precaria institucionalidad, no simplemente los grupos ilegales o las economías ilícitas. Para lograr su superación se enfocarán los esfuerzos en espacios geográficos que por razones de seguridad se califiquen como Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII)⁵.

La PDS reitera a lo largo de su texto, que no permitirá que el crimen sea fuente de privilegios, y que por tanto no transigirá con la ilegalidad, de esta manera la Política se opone al Acuerdo de Paz suscrito con las FARC, grupo al que califica como fuente de ilegalidad y de alimento del narcotráfico, sin citarlo ni una vez pero refiriéndose al Pacto en todo su desarrollo, así lo señala el Consejero de Seguridad Nacional: “En la democracia no se admite la violencia como medio de acción política [...] la justificación del delito, el terrorismo y el narcotráfico no tienen espacio en la PDS”⁶ quien resalta dos elementos centrales, el primero, que “por primera vez se califica como interés nacional principal y prevalente el agua, la biodiversidad y el medio ambiente”. El segundo “la transformación estratégica que identifica como la principal amenaza a la seguridad, los espacios vacíos de institucionalidad o con precaria institucionalidad”.

La PDS crea también la Red de Participación Cívica, con funciones diversas, denominadas por la Política como multipropósito, dentro de las cuales está la de alertar tempranamente ante situaciones que los ciudadanos consideren. Dicha función parece ser una reedición de la tristemente célebre Red de Informantes.

En términos de su arquitectura institucional, se establece el Consejo de Seguridad Nacional como máximo órgano asesor del presidente que lo robustece para “el ejercicio de las funciones otorgadas por la Ley 418 de 1997 y de sus prorrogas, referidos a procesos de paz, con el fin de asegurar la coherencia de todos los instrumentos legales y de las diferentes políticas, en orden a salvaguardar la seguridad interna y externa del país.

⁵ Gobierno de Colombia, Política de Defensa y Seguridad, PDS, para la legalidad, el emprendimiento y la equidad, Bogotá, enero 2019, pág. 5

⁶ Ibídem, pág. 13

También, deberá definir las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII) y sus planes especiales, así como efectuar el seguimiento a su ejecución”.

Según Juan Carlos Palou, esta Política caracteriza, de manera similar a la de la Seguridad Democrática, los territorios en función de su situación de seguridad como paso previo para determinar el tipo de intervención en ellos. Así mismo, ambas contemplan el protagonismo de las Fuerzas Militares en los procesos de recuperación del control territorial y la política de seguridad ciudadana, frente a lo cual la Policía Nacional tiene un papel subordinado. Afirma el columnista que la PDS “propiciará el predominio de las Fuerzas Militares, e incluso el documento les permite contribuir temporalmente a “la reconstrucción de zonas afectadas... mediante el desarrollo de obras de infraestructura y la prestación de servicios sociales básicos a la población”. ¿Estaremos hablando de acciones cívico-militares o de la militarización de la vida social y política?”⁷, opiniones que fueron reiteradas por Jairo Libreros y Consuelo Corredor. Según el primero, “pese a que intenta ser una política contemporánea, incluyendo temas como la preservación de los recursos naturales, se centra en la operación militar y, por eso, está más anclada al pasado que a una visión moderna sobre la seguridad y la defensa [...] Lo que busca realmente es reconducir las operaciones militares para luchar contra los actores armados”⁸.

A su turno, Consuelo Corredor, coordinadora de la Secretaría Técnica de la Comisión de Notables del Acuerdo de Paz del Cinep, oficina que coordina la aplicación de lo pactado, anota que: “Este Gobierno saca las ZEII, supuestamente para enfrentar las condiciones de inseguridad y de economías criminales de esos territorios. Sin embargo, a nuestro juicio, es más una intervención de carácter militar. Tanto así que es el Ministerio de Defensa el que directamente tiene el liderazgo y la decisión sobre este tema. Ahí se ve un énfasis efectivamente en el aspecto militar y la pregunta que nos hacemos es si esas zonas no van a afectar las dinámicas de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET),

⁷ Razón Pública, La Paz en la Política de Defensa y Seguridad de Duque, Juan Carlos Palou, Marzo 18 de 2019, <https://razonpublica.com/la-paz-en-la-politica-de-defensa-y-seguridad-de-duque/>.

⁸ ¿Reedición de la Seguridad Democrática? Laura Angélica Ospina, Colombia 2020, Espectador, mayo 27 de 2019, <https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/reedicion-de-la-seguridad-democratica-articulo-862999>.

unas áreas totalmente civiles y de participación comunitaria que se han venido adelantando con los 170 municipios más afectados por la violencia” y finalmente, concluye que la política de seguridad y defensa debería priorizar la seguridad ciudadana y la humana, estipulada propiamente en el Acuerdo de Paz: “Este concepto establece una visión más integral para dar lugar al desarrollo local que evite y rechace las acciones criminales. El problema de seguridad no es de ‘malos contra buenos’, sino que deriva de condiciones difíciles en territorios que no tienen ni presencia estatal ni nada”⁹.

Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana, derivada de la Política de Defensa y Seguridad

La Política es presentada por el gobierno como un revolcón al antiguo Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes de la Policía Nacional, y se propone la adopción de un nuevo modelo que busca el control efectivo de los espacios. Algunas de las acciones centrales son:

- Para tener más control en las calles, se combina el aumento del pie de fuerza de la Policía Nacional, la creación en municipios de la Policía Cívica Local, el apoyo a los Gestores de Convivencia y la implementación de tecnología.
- Con el fin de acabar con las zonas de miedo en las ciudades y la impunidad, el nuevo modelo determina que se concentrarán todas las modalidades y especialidades de policía en los lugares más afectados por el delito.
- El documento determina que la salud mental es un factor importante en los comportamientos individuales y colectivos e inciden directamente en la convivencia y la seguridad ciudadana.

La Política deja claro que la protesta es un derecho sagrado y debe ser objeto de garantía y respeto por el Estado. Sin embargo, el documento asegura que los disturbios, actos de

⁹ Ibíd.

violencia y vandalismo no constituyen derecho a la protesta. Le corresponde a la Policía, en el caso de estos eventos, actuar para defender el derecho a la protesta y para proteger los derechos de la ciudadanía.

La PCSC señala que las armas no son un derecho y ratifica que el monopolio de las armas es del Estado. El documento enfatiza en el desarme general de la ciudadanía. Así mismo, prioriza la protección de siete grupos poblacionales: los niños, niñas y adolescentes; mujeres, ante todas las expresiones de violencia; líderes sociales; personas en condición de discapacidad; garantía de derechos para la comunidad LGBTI; implementación de la ley del habitante de calle y medidas en contra de la xenofobia¹⁰.

Según el investigador Jorge Mantilla, la PCSC es una herramienta fundamental para armonizar las políticas locales de convivencia y seguridad, por lo que es importante que se integre a los planes de desarrollo que están en curso y a los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia. Señala como positivo que la política marco esté basada en un enfoque de prevención del delito, ya que supone incorporar instancias de carácter civil especializadas en tareas de atención social y prevención de la delincuencia, como el programa de Gestores de Convivencia con el que cuenta la ciudad de Bogotá desde hace varios años y que se ha convertido en un referente para otras ciudades. Anota como retos ante los elevados niveles de impunidad de los asesinatos, el fortalecimiento de las capacidades de inteligencia y la investigación criminal al servicio de la seguridad ciudadana, así mismo, la incorporación en la persecución de las cadenas de valor de las economías ilegales, que son el caldo de cultivo de la reincidencia y la resiliencia criminal, tal como lo establece la nueva política de seguridad y también, el involucramiento las autoridades, a la fuerza pública, a las comunidades y a la academia en el desarrollo de las estrategias¹¹.

¹⁰ Gobierno Nacional lanzó la Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana, <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/Gobierno-Nacional-lanzo-la-Politica-Marco-de-Convivencia-y-Seguridad-Ciudadana-191220.aspx>

¹¹ Razón Pública, Jorge Mantilla, Los Retos de la nueva Política de Convivencia y Seguridad Ciudadana, enero 13 de 2020, <https://razonpublica.com/los-retos-la-nueva-politica-convivencia-seguridad-ciudadana/>

Según el Consejero de Seguridad, creador de la Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana (PCSC), esta se deriva del Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad 2018-2022”, y de la Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad (PDS).

Respecto de su arquitectura institucional, el Ministerio del Interior tiene la responsabilidad de liderar la ejecución de la Política en materia de convivencia y de orden público, y el Ministerio de Defensa Nacional debe liderar la ejecución en materia de seguridad ciudadana, ambos en articulación con los gobiernos territoriales. Se establece la creación del Consejo Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana como instancia de asesoría al Presidente de la República y de coordinación, implementación, evaluación y seguimiento de la Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana integrada por los ministerios y entidades nacionales con responsabilidad en la Política, además de personas expertas, un gobernador o gobernadora, un alcalde o alcaldesa de ciudad capital y otro u otra de municipio intermedio o pequeño. La Secretaría Técnica la ejercen los Ministerios de Defensa y del Interior. Cuando la magnitud y gravedad de los delitos pueda afectar la Seguridad Nacional, serán objeto del Consejo de Seguridad Nacional. En todo caso, será la Consejería Presidencial para la Seguridad Nacional, quien realice los informes de seguimiento a la ejecución de la Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana, además de producir los análisis estratégicos y recomendaciones, ambos con destino al Presidente.

PAO y Marco de Política Pública de Protección Integral y Garantías para Líderes y Lideresas Sociales, Comunes, Periodistas y Defensores de Derechos Humanos: más de la seguridad militarista de la PDS y menos garantías desde la seguridad humana

El Plan de Acción Oportuna se aprueba meses después del inicio del gobierno Duque, a través del Decreto 2137 de noviembre 2018, y en respuesta al Pacto por la Vida y la Protección de los Líderes y Defensores de Derechos Humanos en Apartadó, de iniciativa de la Procuraduría. Consistió en una decisión del gobierno en la que se excluyó a la sociedad civil y a la comunidad internacional, y se desconocieron las décadas de

interlocución del movimiento de derechos humanos con la institucionalidad de protección y garantías para la defensa de los derechos humanos, ignorando también a la CNGS con la cual se traslapó en un primer momento. La respuesta reiterada de la ministra ante estas críticas fue siempre la misma: “necesitamos arreglar primero la casa por dentro”, quizá porque producía desorden el acatamiento del Acuerdo de Paz y la participación de la sociedad civil en los procesos de décadas atrás.

El propósito del Plan fue anunciado en dirección a constituir una serie de acciones articuladas a implementar por el Estado, con el propósito de dar respuesta a la situación de violencia contra defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas, ante la situación de cualquier riesgo que se origine en el territorio colombiano. Los tres ejes explicativos de PAO fueron: fortalecimiento de la respuesta interinstitucional, actuación estratégica en el territorio y estrategia para la no estigmatización. Dentro de sus funciones, se destacó la de diseñar los lineamientos de política integral de respuesta institucional para la intervención en las Zonas ZEII y establecer recomendaciones al Consejo Nacional de Seguridad para su conformación.

Para finales de 2018, mediante comunicado público, la Coordinación Colombia Europa Estados Unidos (CCEEU); la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular; la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo; la Alianza de Organizaciones Sociales y el Grupo de Trabajo GPaz, que articulan el trabajo de más de 250 organizaciones no gubernamentales en el país, señalaron advertencias de diverso tipo respecto del PAO, anotando en particular que el decreto desconoció “la existencia de estructuras sucesoras del paramilitarismo como uno de los principales factores de riesgo, así como las causas estructurales que lo siguen auspiciando en los territorios, dado que ello determina un tipo de medidas muy concretas, pero también sistémicas que implique avanzar en garantías, más que en protección física; la necesidad de considerar otras formas de afectación, más allá de los homicidios, para entender las formas de control y pugna territorial de los

grupos armados”¹². De manera más precisa, Gustavo Gallón criticó el PAO porque “Crea unas Zonas Especiales de Intervención (ZEI) y esto es el centro del asunto. Así, lo que quiere el gobierno es definir dónde o en qué territorios está el problema y mandar Policía y Ejército y ya. Se trata entonces de un decreto de corte más coercitivo que no contiene mayores desarrollos en cuanto a medidas de protección”.

El principal reporte de avance, además de la multiplicidad de reuniones que se llevaron a cabo en los territorios a los que se redujo de manera importante el PAO, es la puesta en marcha de la estrategia de las Zonas Futuro lideradas por la Consejería Presidencial para la Seguridad Nacional. Frente a los restantes compromisos, los resultados son muy pobres, por ejemplo, frente a la Reingeniería de la UNP, la campaña contra la estigmatización y la creación de la Política para la Defensa de Derechos Humanos. La mayor evidencia de los rezagos se expresa en la incapacidad de detener los asesinatos y ataques a líderes, lideresas, defensores y defensoras, pese a que el gobierno ha sostenido que el leve descenso en asesinatos para noviembre de 2018, se alcanzó por la eficacia del PAO.

Frente a la Política Pública, como se dijo, esta fue interrumpida en 2019 en razón de la suspensión de la interlocución del gobierno con la Confluencia. En diciembre de ese año, el gobierno presentó el Marco de Política Pública de Protección Integral y Garantía para líderes y lideresas sociales, comunales, periodistas y defensores de los derechos humanos, en el que propone los lineamientos estratégicos y las líneas de acción para el Conpes que anuncia para marzo, relacionadas con: a) garantizar condiciones para la labor de defensa de los derechos humanos, y para el ejercicio del liderazgo social en aquellos territorios donde la presencia de grupos armados ilegales y de economías ilícitas constituye un factor de riesgo; b) fortalecer la capacidad institucional para el direccionamiento y coordinación multisectorial y multinivel; c) promover la transparencia, integridad y lucha contra la corrupción para la labor de defensa de derechos humanos; d) fortalecer la

¹² Coordinación Colombia Europa Estados Unidos (CCEEU); la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular; la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo; la Alianza de Organizaciones Sociales y el Grupo de Trabajo GPaz, El Plan de Acción Oportuna desconoce el Acuerdo de Paz, la participación de la sociedad civil y no resuelve el problema, Bogotá, diciembre 2018

capacidad de las personas y organizaciones que ejercen la labor de defensa de los derechos humanos; y d) promover una cultura de respeto y garantías para el ejercicio del derecho a defender los derechos humanos.

De los cinco lineamientos, los dos primeros son de responsabilidad fundamental de la Consejería de Seguridad Nacional con las políticas de PDS y PCSC, es decir, se remonta a estas políticas como ejes de la garantía para la defensa de los derechos humanos, en términos de los factores de riesgo generados por la presencia de grupos armados ilegales, y la dinámica de las economías ilícitas, además de la implementación eficaz de los instrumentos de política pública, planes, programas, proyectos y estrategias de coordinación y articulación interinstitucional nación – territorio. En conclusión, podría no aprobarse la Política, como se prevé que va a ser, y aun así quedaría intacto, de facto, su propósito desde la perspectiva de seguridad del gobierno nacional, ni siquiera se necesitaría el PAO porque su único avance son las zonas futuro, es decir, lo establecido en la PDS.

Conclusiones y recomendaciones

La predominancia del enfoque de seguridad del gobierno de Iván Duque va en contravía de lo pactado en el Acuerdo de Paz, en tanto las Políticas de Seguridad y Derechos Humanos enfatizan el fortalecimiento de las capacidades militares para su control territorial, antes que una perspectiva integral de Estado que vele por la seguridad humana, y la presencia institucional en clave de goce efectivo de derechos y no exclusivamente de pie de fuerza.

Esta hegemonía de la Consejería de Seguridad Nacional se ha ido construyendo a lo largo de este año y medio de la administración de Iván Duque, y representa una reedición de la política de seguridad reinante hace una década y media. Dicho énfasis lo ha realizado de espaldas al movimiento de derechos humanos, que ha centrado su interlocución en esferas diferentes creyendo que esos eran los lugares de toma de decisiones en materia de derechos humanos.

Pues bien, hay que incrementar las razones de la sospecha para girar la mirada y la incidencia no solamente en la OACP y en el Ministerio del Interior, pues a lo mejor, con el tiempo la Consejería de Consolidación y Legalidad tampoco tendrá un papel relevante, porque no es allí donde se concentra el poder del direccionamiento gubernamental sino en la Consejería de la Seguridad Nacional.

Desde allí es donde se imparten las orientaciones generales en materia de Seguridad que permean las de derechos humanos. Y aunque podría ser solo desconfianza o casualidad, las piezas del rompecabezas institucional encajan en forma tal que se vislumbra la conveniencia de calcular un cambio de estrategia en la incidencia frente a los derechos humanos.

Esta sugerencia cobra relevancia en la época actual de emergencia sanitaria debido al coronavirus, porque la profundización de la pobreza que sobrevendrá, llevará al gobierno, sin duda, a extremar su enfoque de seguridad ante los estallidos sociales que serán cada vez mayores, máxime porque su matriz de gobierno sigue favoreciendo al capital con la falsa ecuación de que su solvencia se irradiará sobre la sociedad trabajadora.

Y para este momento, nuevamente las mujeres, al igual que con la guerra de la que no acabamos de salir, sentirán el efecto diferenciado y desproporcionado porque sobre ellas recae el costo de esta crisis que se incrementará a medida que pase el tiempo. En atención a ello, resulta urgente entonces presionar el enfoque de género en el curso futuro de las decisiones gubernamentales, para que se garanticen los derechos de las mujeres, lo cual parece indicar que se deberá ampliar la mirada hacia la Consejería de Seguridad Nacional como el lugar de mayor concentración del poder frente a la política de seguridad y de derechos humanos.