



Diseño de una estrategia de acción integral de lucha
contra el terrorismo

Fabio Cesar Valderrama Diaz

Luis F. Paniagua Y.

Josué A. Hurtado C.

Alberto Restrepo A.

Jorge R. Caicedo P.

Jaime F. Medina R.

Juan C. Heneo C.

Ricardo Trujillo G.

Trabajo de grado para optar al título profesional:

Curso de Estado Mayor (CEM)

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"

Bogotá D.C., Colombia

59
2002

**DISEÑO DE UNA ESTRATEGIA DE ACCIÓN INTEGRAL DE LUCHA CONTRA
EL TERRORISMO**

MY. FABIO CESAR VALDERRAMA DÍAZ
MY. LUIS FERNANDO PANIAGUA YEPEZ
MY. JOSUÉ ARTURO HURTADO CASAS
MY. ALBERTO RESTREPO ARBOLEDA
MY. FABIO CESAR VALDERRAMA DÍAZ
MY. LUIS FERNANDO PANIAGUA YEPEZ
MY. JOSUÉ ARTURO HURTADO CASAS
MY. ALBERTO RESTREPO ARBOLEDA
MY. JORGE RAFAEL CAICEDO PRADA
MY. JAIME FERNANDO MEDINA ROJAS
MY. JUAN CARLOS HENAO CASTRO
MY. RICARDO TRUJILLO GUTIÉRREZ

Trabajo de Post grado presentado como requisito parcial
para obtener la especialización de Comando y Estado Mayor
Director: TC. William Peña Forero

FUERZAS MILITARES DE COLOMBIA
FUERZAS MILITARES DE COLOMBIA
ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA
BOGOTÁ D.C. - 2002

59
2002

**DISEÑO DE UNA ESTRATEGIA DE ACCIÓN INTEGRAL DE LUCHA CONTRA
EL TERRORISMO**

Nota de aceptación

MY. FABIO CESAR VALDERRAMA DÍAZ
MY. LUIS FERNANDO PANIAGUA YEPEZ
MY. JOSUÉ ARTURO HURTADO CASAS
MY. ALBERTO RESTREPO ARBOLEDA
MY. JORGE RAFAEL CAICEDO PRADA
MY. JAIME FERNANDO MEDINA ROJAS
MY. JUAN CARLOS HENAO CASTRO
MY. RICARDO TRUJILLO GUTIÉRREZ

Presidente del Jurado

Jurado

Trabajo de Post grado presentado como requisito parcial
para obtener la especialización de Comando y Estado Mayor
Director: TC. William Peña Forero

Jurado

Bogotá D.C. 30 de septiembre de 2002

**FUERZAS MILITARES DE COLOMBIA
ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA
BOGOTÁ D.C - 2002**

AGRADECIMIENTOS

Nota de aceptación

Los autores expresan sus agradecimientos a:

La Escuela Superior de Guerra por brindarnos la oportunidad de hacer un pequeño aporte a la solución del problema del terrorismo en Colombia.

Presidente del Jurado

Angélica y Mónica por la paciencia y apoyo constante durante el desarrollo del trabajo.

Los ingenieros: Oscar Hoyos, José Luis Acevedo y Alvaro S. por su orientación en el diseño de la "mesa de ayuda".

Jurado

Jurado

Bogotá D.C 30 de septiembre de 2002

INTRODUCCIÓN

AGRADECIMIENTOS

El concepto del terrorismo ha cambiado a partir de los atentados del 11 de septiembre del 2001, sin embargo este flagelo ha permanecido en las sociedades de varios países desde hace muchos años. Colombia no es la excepción, en el país se ha vivido el terrorismo por diferentes causas, pasando de los ataques con la droga a finales de los años 80 a el terrorismo como medio de "todas las formas de lucha" que ejercían contra el Estado las organizaciones Narco terroristas.

Los autores expresan sus agradecimientos a:

La Escuela Superior de Guerra por brindarnos la oportunidad de hacer un pequeño aporte a la solución del problema del terrorismo en Colombia.

Angélica y Mónica por la paciencia y apoyo constante durante el desarrollo del trabajo.

Los ingenieros: Oscar Hoyos, José Luis Acevedo y Álvaro Santamaría por su orientación en el diseño de la "mesa de ayuda".

Para el planteamiento de este diseño se ha aprovechado el conocimiento interdisciplinario de los integrantes del grupo así como su experiencia en las siguientes ramas: la actividad militar en sus diferentes especialidades, la administración, economía, ingeniería electrónica, vuelo, logística etc., que enmarcados dentro de una metodología sistémica, pueden asegurar la efectividad de los planteamientos expuestos.

Este diseño es un primer paso hacia el entendimiento sistemático del problema y una forma de enfrentarlo, que debe ser criticado y corregido por los responsables de su despliegue y patrocinadores.

1. ENTENDIMIENTO DEL TERRORISMO

INTRODUCCIÓN

1.1 APROXIMACIÓN JURÍDICA

El concepto del terrorismo ha cambiado a partir de los atentados del 11 de septiembre del 2001, sin embargo este flagelo ha permanecido en las sociedades de varios países desde hace muchos años. Colombia no es la excepción, en el país se ha vivido el terrorismo por diferentes causas, pasando de los ataques con carros bombas a instituciones, y centros comerciales, que hicieran los carteles de la droga a finales de los años 80 a el terrorismo como medio de “todas las formas de lucha” que efectúan contra el Estado las organizaciones Narco terroristas.

Esto ha motivado a que el grupo de trabajo de esta tesis de post-grado, una vez documentado con las legislaciones antiterroristas de otros países y la legislación colombiana, presente un “diseño de acción integral para lucha contra el terrorismo” que se fundamenta en el entendimiento de la consecuencia más grave terrorismo: “el rompimiento de la relación del ciudadano con su Estado”.

Para el planteamiento de este diseño se ha aprovechado el conocimiento interdisciplinario de los integrantes del grupo así como su experiencia en las siguientes ramas: la actividad militar en sus diferentes especialidades, la administración, economía, ingeniería electrónica, vuelo, logística etc., que enmarcados dentro de una metodología sistémica, pueden asegurar , la efectividad de los planteamientos expuestos.

Este diseño es un primer paso hacia el entendimiento sistemático del problema y una forma de enfrentarlo, que debe ser criticado y corregido por los responsables de sus despliegue y patrocinadores.

1. ENTENDIMIENTO DEL TERRORISMO

1.1 APROXIMACIÓN JURÍDICA

Desde épocas remotas las sociedades modernas han soportado una serie de actos denominados "terrorismo", que amenazan la estabilidad política, social, económica y cultural de un determinado Estado.

El terrorismo se ha presentado en diferentes formas, caracterizado por actos de violencia y lucha armada, llevadas a cabo por organizaciones políticas o sociales con diferentes métodos y con diferentes fines y actividades, que van desde enarbolar banderas ideológicas, de lucha contra la opresión y la pobreza hasta la separación de un determinado territorio.

La similitud entre todas estas actividades, a diferencia de sus fines, son los métodos que utilizan para lograr sus objetivos directos o mediatos, que incluyen como la amenaza, la violencia, el uso de armas, explosivos y artefactos inflamables.

El fenómeno terrorista no es sólo un problema de seguridad ni un problema policial, sino por el contrario, es un problema jurídico, político y social que en la actualidad en determinados países no sólo se trata de prevenir con normas penales duras y rígidas sino también con otras políticas de gestión.

La legislación penal antiterrorista en España y en otros países del mundo genera en algunas sociedades rechazo por la dureza de su contenido, que limita garantías procesales y penales que en muchos casos contravienen a los principios elementales de un derecho penal de un Estado Social y Democrático de Derecho, principios como el de legalidad, proporcionalidad, ultima ratio y mínima intervención son al parecer vulneradas por este tipo de legislación; de manera que las sociedades actuales establecen excepciones al derecho penal tradicional,

imponiendo mayores penas y limitando garantías. Esta es la conducta del legislador y la legislación penal antiterrorista en sí.

Esta compleja gama de factores que generan que el legislador opte por endurecer su posición frente a los delitos de terrorismo, JAKOBS la ha denominado "el derecho penal del enemigo", no está lejos de tener razón, por las características del mismo. Otros consideran que este tipo de derecho penal ya no es derecho penal propiamente dicho. Todas estas ideas vienen ligadas en la disputa de libertad versus seguridad en las nuevas corrientes del derecho penal. Unos apuntan a mantener el tradicional derecho penal, otros a extender las conductas y las barreras de protección penal.

Estas conductas que se encuentran descritas en la mayoría de los Códigos Penales del mundo, por no decir, la totalidad, un sector de la doctrina ha señalado que afectan al orden público y seguridad interior del Estado y otros el orden constitucional, generando una confusión en el interés que protege la norma penal en los delitos de Rebelión y Sedición¹.

El presente capítulo pretende reflexionar si es efectivamente el orden público o los bienes jurídicos descritos, los que están en juego o por el contrario, como intentamos, se puede desarrollar un solo concepto que encaje con todas esas afectaciones que el delito de terrorismo lesiona y pone en peligro.

¿Es el orden público el bien jurídico penalmente protegido en el delito de terrorismo?

Como se quiera entender el concepto del bien jurídico, como "intereses y valores éticos sociales que protege una determinada sociedad", expuesta por WELZEL o "identificación normativa de la sociedad", defendida por JAKOBS constituye el valor o la norma que es protegida por el derecho penal, que tiene por objeto

¹ Luis Enrique Ocrospoma Pella, licenciado en derecho. Boletín jurídico www.derecho.com

intervenir en los casos de ataques muy graves a la convivencia pacífica en la comunidad.

Como apunta MUÑOZ CONDE "bienes jurídicos son aquellos presupuestos que la persona necesita para su autorrealización y el desarrollo de su personalidad en la vida social", considerando que su concepto es una creación artificial; es decir, el legislador eleva esos presupuestos o intereses comunes de una sociedad a la categoría de bienes jurídicos protegidos.

Nos interesa aquí, el concepto dogmático, desarrollado por la doctrina como bien jurídico penal en el delito de terrorismo, entendido como objeto jurídico que equivale al bien objeto de la protección de la ley, conforme anota MIR PUIG, aspecto que nos ayudará a delimitar entre objeto jurídico y el objeto material u objeto de la acción, con la intención de poder apreciar con exactitud cuál es el bien jurídico que se afecta y se protege en el delito de terrorismo.

La conducta terrorista afecta una diversidad de intereses y derechos, tales como la vida y la integridad física, la propiedad privada, la libertad, etc., considerados como bienes jurídicos individuales y la seguridad colectiva y los servicios públicos, etc., entre otros bienes jurídicos de carácter colectivo. Esta consideración hace notar que el terrorismo no afecta ni lesiona un sólo interés sino diversos y de diferentes contenidos; es decir se puede considerar que esta conducta es "pluriofensiva", porque lesiona o pone en peligro diversos bienes jurídicos. El ataque a esos bienes individuales y colectivos materiales, que integran parte del tipo penal del terrorismo, en la mayoría de las legislaciones no puede constituir ya el ataque al bien jurídico penal protegido, sólo son bienes jurídicos medios. Claro está que su lesión o puesta en peligro constituye un elemento indicativo de la afectación que recibe el bien jurídico penal protegido. No nos referimos aquí al orden constitucional ni a la paz pública, de las que comentaremos más adelante.

El terrorismo tiene diversas formas de expresarse, y una de ellas es la lesión a esos bienes, que constituyen o se convierten en el objeto material del delito u

objeto de la acción, a diferencia de EBILE NSEFUM quien no hace esta distinción, considera que son varios los bienes jurídicos afectados, pero sin embargo concluye señalando que es la seguridad y el orden público el bien jurídico protegido en el delito de terrorismo.

Se puede descartar que son varios los bienes jurídicos que se lesionan o ponen en peligro - desde un punto de vista ontológico se puede afirmar como la tesis propuesta, es decir de la existencia de varios bienes jurídicos atacados - ya que el concepto que manejamos de bien jurídico es un concepto funcional o normativo; por lo que cuando se afecta con una conducta terrorista varios intereses, sean éstos públicos, como por ejemplo los servicios públicos o privados, la vida y la integridad física, el patrimonio, etc. se está ante el objeto material del delito u objeto de la acción. Este aspecto no reviste dificultad al interpretar los intereses individuales como la vida, la integridad física, etc., y públicos, como los servicios públicos, pero trae confusión al interpretar los bienes jurídicos inmateriales.

En la línea expuesta, ¿estos bienes inmateriales pueden constituir también objetos de la acción?. No existe duda que en algunos casos puede consistir lo mismo, los bienes jurídicos materiales y el objeto de la acción, como por ejemplo la vida en delito de homicidio. Es más común observar que el objeto material de la acción se presenta en función de un bien jurídico material por la afectación concreta que se realiza al recaer el delito sobre ese objeto. Cosa diferente es cuando los bienes como los que analizamos, carecen de una realidad concreta o sustrato empírico.

Desde un punto de vista ontológico es difícil entender que un bien jurídico inmaterial puede constituir también el objeto de la acción, sin embargo considero que desde un extremo normativo no. El legislador penal puede bajar de la abstracción cualquier concepto difuso y convertirlo en concreto en bien jurídico penal o definirlo como objeto en el que recae la acción.

Si partimos de criterios tradicionales, es muy difícil encontrar que un bien jurídico denominado inmaterial pueda constituir objeto material del delito u objeto de la

acción, ya que puede parecer contradictorio, porque si entendemos que es un bien inmaterial, no puede ser su objeto material, sin embargo la norma puede darle el valor de objeto material o mejor dicho, objeto en el que recae la conducta típica, éste es un valor-objeto, que el legislador ha incluido en el delito de Terrorismo. Este valor-objeto en este delito son los bienes jurídicos inmatrimales orden constitucional y paz pública.

En tal sentido, la conducta terrorista no sólo lesiona o pone en peligro bienes jurídicos concretos, sean estos de orden privado o público, sino también bienes jurídicos inmatrimales, como el orden constitucional y la paz pública. Sólo así se explica la pena a los comportamientos de integración, apología y colaboración.

El siguiente aspecto es precisar si los bienes jurídicos o uno de ellos, que hemos venido aludiendo, constituyen el bien jurídico penalmente protegido en el delito de terrorismo o la suma de todos, configura otro bien de naturaleza amplia.

Se considera, por un lado, que es la seguridad interior del Estado y el orden público y por otro, el orden constitucional, apareciendo estos conceptos como sinónimos en algunos casos. No vamos a entrar en este trabajo a desarrollar las instituciones antes descritas, ya que desbordaría su contenido, más aún cuando dichos preceptos pueden constituir por sí sólo elaboraciones extensas de derecho político y constitucional. Sin embargo es oportuna la opinión con relación a la doctrina penal. Un concepto casi aislado, es el bien jurídico "paz pública", que en el caso español la doctrina no recoge, sin embargo se encuentra descrita en el artículo 571° del código penal. y que en el caso colombiano se encuentra en el artículo 22 de la Constitución.

En cambio, la doctrina comparada sí, tal es el caso del Derecho Penal Peruano, que tipifica los delitos de terrorismo, como delitos que afectan a la "la tranquilidad pública", como es de verse del artículo 2 de la Ley 25475, así como la seguridad interior y exterior del Estado.

Por otro lado, en Europa, la legislación antiterrorista, como la de Italia, sitúa al terrorismo en dos planos, unos de los delitos que afectan la personalidad internacional del Estado, donde por ejemplo tipifica la conducta asociativa terrorista (art.270 bis 1) y delitos contra la personalidad interna del Estado, donde tipifica conducta que afectan bienes jurídicos concretos (art. 280 (1) y 289 bis 1). El bien jurídico en estos delitos está definido por el "orden democrático"; es decir el orden democrático entendido como seguridad interna y externa que se ve afectado por la finalidad terrorista.

En Alemania no existe, al igual que el Código Italiano, un tipo expreso que delimite la conducta terrorista. El Código Penal plantea dos aspectos que podemos denominar terrorismo, que no es propiamente el delito de terrorismo que entiende la doctrina española. Si bien contempla delitos contra el orden público, estos están referidos a conductas asociativas terroristas, sin fines políticos o simplemente asociaciones ilícitas, conforme se aprecia del artículo 129^a del StGB. Este bien jurídico en el derecho Alemán protege más la seguridad interna o la seguridad colectiva, entendida ésta como tranquilidad y paz pública.

Las conductas que se asemejan más próximas a las protegidas en el artículo 571 del Código Penal Español son las descritas en el artículo 81 y 82 del delito de "Alta traición", en donde parece protegerse el bien jurídico "orden constitucional" y el artículo 86, 86^a, 87 y 88 del StGB que protege el bien "Estado Democrático de Derecho", afectada por actos que denominan "sabotaje", que vendría hacer el sinónimo de terrorismo. Parece que la razón de esta sistemática, es la consecuencia de la infeliz historia del Nazismo en Alemania.

EBILE NSEFUM, señala que la seguridad y el orden público son los bienes jurídicos protegidos en este delito. "La seguridad, como una razonable esperanza de no ser víctima de agresiones, lleva inserto un elemento espiritual, relativo al sosiego de amplios sectores de la población. El orden público, tiene un sentido más material. Se refiere a las concretas agresiones a las personas, el patrimonio o

los servicios públicos en cuanto por su gravedad o extensión, exceden el campo de los delitos de los particulares, perturbando la vida de la comunidad. Atiende al hecho más que al riesgo futuro".

Otros como RODRÍGUEZ VILLASANTE Y PRIETO restringen el concepto y entiende que la afectación que se realiza en el delito de terrorismo es la seguridad interior del estado. y señala que el orden público, depende de dos factores, "del respeto a los órganos a través de los cuales se concreta la voluntad de la ley en un Estado de Derecho y de la Paz en los lugares de uso común, comprendiendo el normal funcionamiento de los servicios públicos".

Por su parte MESTRE, en la línea de los autores anotados, considera que el terrorismo no lesiona un único bien jurídico protegido sino varios bienes jurídicos, pudiéndose distinguir tres los afectados: "en primer lugar, el bien jurídico personal (vida, integridad corporal, libertad personal) lesionado o puesto en peligro directamente por el acto delictivo individualizado; en segundo lugar, la seguridad interior del Estado, amenazada o dañada, en cada caso, por la utilización de medios catastróficos, la significación de las víctimas y/o la generalidad o reiteración de los actos delictivos, sostenidos por una organización estable y organizada que les fomenta; y en tercer y en último lugar, la exclusividad del método democrático como instrumento de lucha política".

QUERALT, sin entrar al análisis del delito de terrorismo, lo integra dentro del rotulo de delitos contra "el sistema jurídico y político", al igual que las otras conductas, que el Código Penal anterior, calificaba como agresiones a la seguridad interior del Estado; tales como el delito de Rebelión y Sedición.

Una posición interesante, es la de GOMEZ CALERO, quien refiere que el terrorismo persigue la subversión del "orden político constitucional", sólo al parecer por una cuestión sistemática; sin embargo anota que en vista de que no toda banda armada cuenta con un objetivo o fin, no se puede afirmar, que "el bien jurídico" esté constituido por la "seguridad interior del Estado"; por cuanto no se

puede asegurar que atentar contra ella sea en todo caso el objetivo o fin de la banda armada. En tal sentido afirma que el bien jurídico será el bien que resulte lesionado o puesto en riesgo por las acciones perpetradas para lograr aquellos objetivos o fines. Agrega este autor que si esto no se da, es decir si la banda armada no cuenta con objetivos y fines, el bien jurídico será el que la norma penal pretenda proteger en cada supuesto criminal.

Como se aprecia, GOMEZ CALERO, primero señala que el orden constitucional es el bien jurídico protegido, el que se manifiesta como seguridad interior del Estado y segundo manifiesta que si la banda armada no cuenta con fines específicos no puede ser la seguridad interior del Estado el bien que se protege sino cada objeto o bien jurídico lesionado en una conducta terrorista que vendría determinada en el tipo de terrorismo. Es decir busca su fundamento en la lesión o puesta en peligro de cada conducta típica dirigida a un bien individual o colectivo, que debe estar descrito en la Ley.

El problema de este autor viene al argumentar que no toda banda armada tiene objetivos y fines. Este aspecto puede ser correcto, sólo para la delincuencia común, a diferencia de la Banda Armada Terrorista que cuenta no sólo con objetivos y fines específicos, los mismos que son de naturaleza política, como el hecho de establecer su programa político, social o económico u otro orden de cosas, intentando subvertir el orden político y jurídico existente, para imponer el suyo. Esta es la característica principal entre una banda armada terrorista, organizada con fines políticos, que cometen actos de delincuencia común, y una banda armada no terrorista.

El tipo base, del delito de terrorismo, se aprecia en el artículo 571° del C.P de cuyo contenido se puede advertir que la norma penal protege al orden constitucional y la paz pública como bienes que se pueden subvertir y alterar gravemente. Esta afectación viene dada por la configuración de conductas consideradas como delitos de estrago o incendio tipificados en el artículo 346° y 351° del C.P., es decir

el legislador ha querido equiparar, que la situación de menoscabo a esos bienes, se ve afectada por esas conductas, así como otras que se describen en los artículos siguientes que tipifican otras figuras criminales de terrorismo. La nota importante la pone los términos "cuya finalidad" de subvertir el orden constitucional y "alterar gravemente" la paz pública, que distingue estos comportamientos de los delitos de Rebelión y Sedición, cuyos comportamientos también comportan una finalidad concreta, a diferencia del delito de Terrorismo, que a nuestro entender expresa una "finalidad política difusa".

Según la Real Academia Española, orden significa, "colocación de las cosas en el lugar que les corresponde". Y sumada al término público se define como "situación y estado de legalidad normal en que las autoridades ejercen sus atribuciones propias y los ciudadanos las respetan y obedecen sin protesta".

En tal sentido, se puede entender como "orden constitucional" el estado de legalidad y de libertad de los derechos personales, sociales y políticos que se consagra en la Constitución de un Estado, que se fundamenta en un Estado Democrático de Derecho, lo cual implica también la supeditación a la autoridad y poderes públicos.

De igual manera, paz significa, "pública tranquilidad y quietud de los Estados en contraposición a la guerra o a la turbulencia". Por esa razón se puede entender la paz pública, como un concepto sinónimo, al de tranquilidad pública y de seguridad colectiva.

La doctrina señala, que el concepto de orden público es uno de los más polivalentes en el vocabulario jurídico, es decir es unívoco. Dicho concepto se puede entender desde un punto de vista material y jurídico. El primero es sinónimo de tranquilidad material, ligado a la perturbación de la seguridad y el segundo, también un concepto indeterminado que "no debe ser otro que el de una situación de alteración de la normalidad, de la tranquilidad y paz públicas que impide el libre ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas" . Sobre este

aspecto BARCELONA LLOP, manifiesta que dicho concepto ya no debe verse como un concepto de comunidad, como una cláusula abierta, sino por el contrario debe ser vista como un concepto jurídico.

La Legislación ha pretendido aproximarse también a un concepto de orden público, tal como se observa en la LOP de 1959, recogida por GUILLERMO CABANELLAS en su Diccionario de Derecho Usual, como "el normal funcionamiento de las instituciones públicas y privadas, el mantenimiento de la paz interior y el libre y pacífico ejercicio de los derechos individuales, políticos y sociales reconocidos en las leyes"

Si bien tener en cuenta el origen de las palabras no ayuda a entender a plenitud los conceptos antes descritos, porque tienen diversas connotaciones, ya sean desde un punto de vista jurídico, político o sociológico, sin embargo es importante resaltar el lenguaje que rodea a estas instituciones.

Tampoco la interpretación sistemática da luces al verdadero bien jurídico que se protege en el delito de terrorismo, se aproxima en muchos casos, ya que a simple vista, sin ninguna interpretación adicional, se concluiría que es el orden público.

Ahora es discutible que si no existe finalidad política y sólo se altera gravemente la paz pública mediante los actos de estragos o incendios se pueda constituir el delito de terrorismo, ya que dichas conductas aisladas constituyen delitos contra la seguridad colectiva, pero no terrorismo.

Es la finalidad política la que caracteriza al delito de terrorismo. La alteración a la paz pública es una de las formas en que se manifiesta este delito. La paz pública entendida como la tranquilidad de vivir en una sociedad, bajo cánones de tolerancia social y reglas impuestas por un Estado de Derecho, constituye sólo un bien jurídico medio, que es atacado para afectar a otro principal, que es el orden de cosas que una organización política y jurídica reconoce; en tal sentido no puede ser la paz pública el bien jurídico penalmente protegido, a la que también, a

mi entender, se le puede llamar social o colectiva por una mayor conexión con la sociedad civil en su conjunto, dado que el término público, puede entenderse como tranquilidad a intereses del poder público.

Si partimos de la definición de orden público, como anota EBILE NSEFUM, como "las concretas agresiones a las personas, el patrimonio o los servicios públicos en cuanto, por su gravedad o extensión, exceden el campo de los delitos contra los particulares, perturbando la vida de la comunidad. Atiende al hecho más que al riesgo futuro". Criterio que a nuestro juicio no es correcto, dado que se puede interpretar que los atentados cometidos por la delincuencia común, también son actos terroristas, basta sólo atender que una banda armada, al estilo de la "delincuencia mafiosa en Italia", puede desestabilizar o perturbar la vida de una comunidad, pudiendo mantener el terror y constituir un estado de miedo; de tal manera, que el orden público puede ser amenazado tanto por la delincuencia común como por la terrorista. Se puede señalar entonces que el orden público, entendida como seguridad, no puede constituir el bien jurídico protegido en el delito de terrorismo, toda vez que resulta otro bien jurídico que sirve como medio para la subversión del sistema político determinado.

El bien jurídico en el delito de terrorismo, a veces resulta confuso, ya que algunos autores extienden del concepto de seguridad interior del Estado en un sentido amplio para entenderlo como orden público o viceversa. Esto no parece acertado en el delito de terrorismo por su por su gravosa e intolerable manifestación, que pretende subvertir el sistema social, político y jurídico de un país.

Asimismo, si utilizamos un concepto restrictivo de orden público puede entenderse, como integrante de un todo; es decir que forma parte de un sistema, definida como el "conjunto de reglas o principios sobre una materia racionalmente enlazados entre sí". El orden público al igual que el orden político, orden constitucional y el orden social, constituyen, a nuestro entender, el sistema jurídico y político que un Estado protege.

Sin embargo si se usa la expresión orden público en su concepto amplio es sinónimo de orden político, dentro del cual se puede incluir el orden constitucional. Preferimos el concepto de orden político y constitucional que el de sistema jurídico y político, ya que éste como un todo, se difumina si una de sus partes es disfuncional, a diferencia de las partes que la integran; por esa razón, en un sentido amplio, aprecio que el bien jurídico que se protege en el delito de terrorismo es el orden político y constitucional, concepto que se acerca a una tradición democrática de un Estado Social y Democrático de Derecho; por lo que el bien jurídico orden público es parte del orden político, ya que es tomado, no sólo en el sentido seguridad colectiva y seguridad interior del Estado, sino también en el mantenimiento de estado de cosas que defiende un Estado Democrático de Derecho.

En resumen, el "sistema político y jurídico" u "orden político y constitucional", es el bien jurídico penalmente protegido, que viene a ser afectado por las diversas manifestaciones de terror, con objetivos mediatos o inmediatos, para la consecución de un fin político, sea cual fuere éste, tal como el de separar una parte del territorio nacional o la de imponer un plan o programa político, económico o social.

1.2 EL TERROR COMO ESTRATEGIA DE GUERRA PSICOLÓGICA

El terrorismo es un medio para crear en cada individuo el sentimiento de que el será víctima del próximo ataque terrorista, trabaja para minar la sensación de seguridad, para romper la armonía de la vida cotidiana y dañar la capacidad para conseguir los objetivos, individuales y colectivos

La meta del terrorismo es la de conducir a la opinión pública a presionar a los gobiernos a ceder ante las demandas de los grupos terroristas; así la población objetivo se convierte en una herramienta en las manos de los terroristas, adelantando la agenda política en el nombre del que el terrorismo se perpetra.

La aleatoriedad de los ataques terroristas contribuye a la ansiedad general, el terrorista no está interesado en la muerte de 4 o 5, inclusive de 300 personas, deja a la imaginación de la población objetivo hacer su trabajo por ellos; de hecho, es concebible que el terrorismo puede lograr sus objetivos sin llevar a cabo un simple ataque, el pánico deseado puede ser producido por las continuas emisiones de amenazas y declaraciones a través de las entrevistas de radio y televisión, videos y todos aquellos métodos familiares de la guerra psicológica. El terrorismo moderno en desafío de las normas y leyes de guerra, enfoca sus ataques en los civiles, convirtiendo de esta manera el frente de la casa en el frente de combate; la población civil no es solamente un objetivo fácil para el terrorismo, sino, efectivo².

Por otra parte, el terrorismo revela no un proceder incidental sino antes bien sistemático, sorpresa e imprevisibilidad son también características atribuibles a dicho fenómeno. Así, una secuencia de acciones puntuales y espectaculares de violencia se dirige principalmente contra blancos de alguna manera seleccionados en atención a su relevancia simbólica en el seno de la sociedad. Blancos cuya integridad física menoscabada los convierta: 1. en medio para que la violencia terrorista desempeñe funciones, a la postre complementarias, de comunicación y control. 2. en medio para fortalecer o debilitar, según se trate, ciertas lealtades y aquiescencias con relación a algún asunto. La lógica del terrorismo tiende pues a diferir de otras formas de violencia contra personas o cosas cuyos ejecutores no reclaman publicidad. La selección de blancos para nada contradice, sin embargo, el carácter frecuentemente indiscriminado, que no aleatorio, del accionar terrorista. Distintos estudios han revelado que las víctimas del terrorismo corresponden, por lo común, a lo que cabe denominar blancos de oportunidad, objetivos vulnerables y en estado de relativa indefensión, que raramente coinciden con los destinatarios últimos de la violencia terrorista.

² Revista, Análisis del Conflicto Interno Colombiano. Escuela Superior de Guerra 2002

La aleatoriedad de los ataques terroristas contribuye a la ansiedad general, el mensaje es: alguien, cualquiera, en cualquier parte, puede ser objetivo del próximo ataque, esta amenaza, mina la habilidad de la población civil a vivir una vida normal.

Un ataque terrorista convencional usualmente tiene un efecto físico limitado, su efectividad radica en su capacidad para hacer difundir el mensaje terrorista, estos mensajes son planeados para tres audiencias diferentes:

- Para las organizaciones patrocinadoras de los terroristas y para la población que apoya sus propósitos el mensaje es: "hemos tenido éxito, hemos neutralizado el poder del enemigo y golpeado su punto mas sensible". Así aumentar el apoyo publico a la organización, animar al enrolamiento a sus filas y en general elevar la moral de la comunidad que los apoya.
- A la comunidad seleccionada como objetivo del ataque, el mensaje enviado es opuesto: "a pesar de todas sus defensas, su ejercito, su policía, su equipo militar, ustedes nunca estarán seguros de nosotros". Una vez los civiles se sientan inseguros en sus casas en sus lugares de trabajo, la armonía de la vida cotidiana se rompe, causando grandes daños en la moral personal y nacional; el mensaje es: "hasta que ustedes no accedan a nuestras demandas, ustedes no estarán seguros.
- Al mismo tiempo, los ataques terroristas envían un tercer mensaje a la opinión internacional; para el resto del mundo, los terroristas presentan el ataque como un ejemplo de su determinación para lograr sus objetivos políticos por cualquier medio a cualquier costo. El ataque terrorista es planeado para llamar la atención de la opinión publica internacional hacia el conflicto y a las demandas terroristas. Un mensaje mas siniestro esta escondido en esta muestra de determinación: "Ustedes, los países involucrados en el conflicto, deben presionar a nuestro enemigo para que nos den lo que nosotros queremos, de otra manera, ustedes podrán ser los próximos".

Clasificación del miedo

El objetivo primario del terrorismo es crear miedo dentro de la población, con la intención que ese miedo se convierta en forma de presión al gobierno para que acceda a las demandas terroristas; el éxito de esta estrategia depende del grado en que el terror del ataque sea magnificado de acuerdo a la proporción del peligro real; el miedo o temor de que es presa una comunidad que vive bajo las sombras del terrorismo tiene dos componentes; un componente racional y otro irracional.

La proporción del miedo es simplemente el producto, de la posibilidad de encuentro con una muerte violenta como resultado de un ataque, con el grado de ansiedad que es proporcional a la probabilidad real de que ocurra el evento; en una sociedad que experimenta un gran número de ataques esta ansiedad es natural. Sin embargo, hay también un elemento más insidioso- una ansiedad irracional, un miedo que no guarda proporción con la probabilidad que la persona sea muerta o herida en un ataque.

1.3 CONDICIONES PARA EL MANTENIMIENTO DE UN RÉGIMEN DE TERROR

El Doctor Walter Eugene³ plantea cinco condiciones necesarias para el mantenimiento de un régimen de terror:

- Una ideología compartida que justifique la violencia...La legitimidad suprime el ultraje.
- Las víctimas del proceso de terror deben ser sustituibles. Si la violencia elimina a personas necesarias para tareas esenciales, o si no se pueden encontrar otras que desempeñen sus cometidos, el sistema de cooperación se quiebra.

³ Walter Eugene, citado en libro Terrorismo Político de Grant Wardlaw, Colección "ediciones Ejercito", Madrid 1986.

- La disociación de los agentes de la violencia y de las víctimas de la vida social ordinaria. Esta doble disociación elimina la violencia de los controles sociales y separa a las víctimas de las fuentes de protección...
- El terror debe equilibrarse con incentivos prácticos que induzcan a la cooperación.
- Las relaciones de cooperación deben sobrevivir al efecto del terror.

Este último punto es interesante, porque indica que una sociedad en la que exista cooperación, dentro de un medio desprovisto de amistad y confianza, soportará un sistema de terror mejor que otra en la que la cooperación depende de la amistad y la confianza. Curiosamente, una sociedad en la que la gente esté aislada y atomizada, dividida por la sospecha y por una rivalidad mutuamente destructiva, soportará un sistema de terror mejor que otra sin excesivos antagonismos crónicos. Si no sobreviven las relaciones de cooperación al deterioro de los lazos sociales bajo el terror, el sistema se desploma.

Para Thornton⁴, el terror solo es apropiado si los que lo ejecutan gozan de un bajo nivel de apoyo político real, pero tienen grandes posibilidades de que se les preste. Si estas posibilidades son escasas, el terrorismo puede resultar contraproducente. La ira que produce la injusticia, pone fuera de sí, literalmente, al que sufre, y con ese sentimiento de ultraje pasa rápidamente del terrorismo selectivo a la justificación de la violencia indiscriminada y casual, con el deseo de que todo el mundo pueda ser testigo de la injusticia inferida.⁵

1.4 EFECTOS DEL TERRORISMO

⁴ Thornton, citado en el libro Terrorismo Político de Grant Wardlaw, Colección "ediciones Ejercito", Madrid 1986.

⁵ Véase por ejemplo, Chronology 1968-1974 (Santa Mónica): Rand Corporation, Rand Paper Series R-1597-DOS / ARPA, marzo, 1975.

La incidencia y el significado cambiante del terrorismo han producido algunos efectos indiscutibles. El más notorio de ellos es la asignación de recursos a funciones de seguridad interior. Cada vez se requiere más dinero, personal y tiempo, para proteger a autoridades políticas, defender lugares vitales, inspeccionar a la gente en los aeropuertos y reforzar la resistencia física de los posibles objetivos de ataque. Como anota Jenkins⁶. La aprobación de leyes antiterroristas que limitan la libertad personal y aumentan el poder de la policía y en general de las agencias de seguridad de un estado, requieren de un prudente control.

Si es verdad que una sociedad democrática tiene que considerar seriamente los aspectos que la hacen vulnerable a la presión terrorista, debe oponerse, a toda costa, a la tentación de una reacción desmesurada contra la amenaza del terrorismo. El resultado podría ser fácilmente una sociedad opresiva. Para evitar que esto ocurra, la sociedad tendrá que esforzarse en comprender mejor el carácter del terrorismo para poder responder con el máximo efecto sin salirse del mínimo nivel de eficacia.

1.5 EL TERRORISMO EN COLOMBIA

Es de significativa importancia, entender que el problema del terrorismo, actual, en Colombia es muy particular y diferente del terrorismo que se presenta en otros países como: Irlanda, España, Italia, Israel y, últimamente Estados Unidos. Mientras que en estos países se pueden observar diferencias étnicas, religiosas, y, políticas que han conllevado a los grupos armados ilegales a utilizar al terrorismo de manera indiscriminada para forzar sus pretensiones, en Colombia se ha utilizado una estrategia muy propia del comunismo, por parte de las organizaciones Narco-terroristas, como es: "Todas las formas de lucha" por lo cual se ha adoptado al terrorismo contra la población, la infraestructura e instituciones

⁶ JENKINS, B. M., High Technology Terrorism and Surrogate War: The Impact of New Technology on Low Violence (Santa Monica, California: Rand Corporation).

del Estado, como doctrina y una de esas formas de lucha para imponer sus intereses particulares sobre todo el interés general.

Para entender un poco más este fenómeno en el país, es preciso conocer algunos de los principios de la doctrina del comunismo, que rige el pensamiento de los líderes de estas organizaciones, la cual se basa en muchos de los escritos de Lenin. En uno de sus textos "La revolución proletaria y el renegado Kautsky" se dice que: "Una revolución es. Indudablemente, la cosa más autoritaria que existe; es el acto por medio del cual una parte de la población impone su voluntad a la otra parte por medio de fusiles, bayonetas, cañones y, medios autoritarios si los hay; el partido victorioso sino quiere haber luchado en vano, tiene que mantener este dominio por el terror". De aquí que los militantes de las organizaciones Narcoterroristas, que se creen defensores de los intereses generales del pueblo, utilicen los atentados alevos contra la población y la infraestructura del país, a nombre de una ciudadanía que no los aprecia ni se siente identificada con sus acciones, pero que con engaños políticos internacionalmente quieren hacer ver que la defienden en contra de atropellos del Estado inexistentes.

Otro principio del comunismo que sale del texto de Mao Tse-Tung "Problemas de la guerra y de la estrategia", es el de afirmar: "que solo la guerra resolverá el resultado del conflicto político", el cual es muy aplicable al caso colombiano. La tarea central y objetivo a toda costa de una revolución es la toma del poder político por la fuerza armada y la decisión de llegar a ese resultado por medio de la guerra. En últimas, dice Mao, "Todo comunista debe captar esta verdad: El poder político está en los cañones de los fusiles", lo que traducido a la situación actual conlleva a que ese poder esté en el estruendo de las bombas, en la violencia de los atentados terroristas, en la crueldad de las masacres, en la intimidación que a la población se le cause por estos actos, y en el terror psicológico que puedan imprimir. Esta verdad comunista, dogma entre ellos, pero realidad incuestionable

en Colombia, la han puesto en práctica de la manera más cruel y cruda desde hace más de cuatro décadas.

En otro texto de Lennín “Obras Completas”, se plantea que: “Las acciones de guerrillas que revisten la forma del terror, son recomendadas contra los opresores gubernamentales y los elementos activos de estos”. De manera que el terrorismo utilizado por los grupos subversivos no es cosa “de locos y dementes”, sino por el contrario, responde a una clara recomendación Leninista para que la subversión la aplique contra todos los colombianos que se resistan a rendirse a sus pretensiones y estén en contra del establecimiento comunista que desean implantar.

En general la plataforma política que desde sus inicios planteo el comunismo, en Colombia, se circunscribe estrictamente, al marxismo – leninismo – maoísmo y a una guerra por el poder para implantar el sistema comunista, ese mismo sistema que ha exterminado a millones de seres humanos y sometido bajo el yugo criminal de la “moral revolucionaria”, la cual asesina a cuantos se opongan, a varios países alrededor del mundo; ese sistema que estatiza la tierra y los medios de producción; que niega todas las libertades a los ciudadanos para poder sostenerse en el poder y que hace gala de un fuerte sentido imperialista con el cual financia organizaciones armadas al interior de otros Estados, invadiendo su soberanía e independencia, este sistema es al cual quieren hacer llegar a Colombia, por medio del terror, las organizaciones Narco-terroristas⁷.

Viendo esta problemática a la luz de la jurisprudencia internacional, como es el Protocolo I de 1977, se observa como estas normas de aceptación de las naciones son discutibles en cuanto a su capacidad de proteger a la población, como ejemplo, véase el artículo 85, que establece una protección especial para los bienes de carácter civil, dice: 1. los bienes de carácter civil no serán objeto de

⁷ Fenando Antonio Vargas Q “Un país sin Derechos” abril del 2001

ataque ni de represalias. Son bienes de carácter civil todos los bienes que no son objetivos militares en el sentido del párrafo siguiente. 2. los ataques se limitarán estrictamente a los objetivos militares. En lo que respecta a los bienes, los objetivos militares se limitan a aquellos que por su naturaleza, ubicación, finalidad o utilización contribuyan eficazmente a la acción militar o cuya destrucción total o parcial, captura o neutralización ofrezca en las circunstancias del caso una ventaja militar definida.

En el numeral 2° se hace una definición de "objetivo militar". Entonces lo que queda claro es que el asunto entra al terreno de lo subjetivo, dependiendo de lo que el Narco-terrorismo considere "de acuerdo a las circunstancias del caso". De tal manera que lo que se ha visto, como la quema de vehículos en una carretera, dinamitar un tramo del oleoducto y causar daño al ecosistema o la destrucción y saqueo de un pueblo, así como la muerte de ciudadanos en estas acciones, puede ser una circunstancia que determine una ventaja militar, desde el punto de vista de estas organizaciones.

En otro de sus artículos el 55 se habla de proteger el medio ambiente natural, dice: 1. en la realización de la guerra se velará por la protección del medio ambiente natural contra los daños extensos, duraderos y graves. Esta protección incluye la prohibición de emplear métodos o medios de hacer la guerra que hayan sido concebidos para causar daño o de los que quepan prever que causen tales daños al medio ambiente natural, comprometiendo así la salud o la supervivencia de la población. 2. quedan prohibidos los ataques contra el medio ambiente como represalia. Esta ha sido una de las formas de generar terror que más se ha presentado en Colombia con las organizaciones Narco-terroristas, quienes han perpetrado más de 500 voladuras del oleoducto las cuales con el derrame de hidrocarburo han contaminado las fuentes de agua y han causado muerte de especies terrestres y acuáticas, generando pobreza y desplazamiento en las familias ribereñas que toman su sustento de la pesca o la agricultura, causando un

irreversible daño en los ecosistemas afectados, pero igualmente se consideran que representan una ventaja militar significativa para sus pretensiones. Es desmoralizante para la nación que a pesar de todo esto, no se escuchen reclamos de la comunidad internacional hacia estas organizaciones, al contrario se observa un apoyo que deja mucho que desear.

Por otra parte, a la luz de la jurisprudencia Colombiana, en especial el código penal, se observa que las penas impuestas por delitos relacionados con los grupos Narco-terroristas no son lo suficientemente severas como para disuadir a sus integrantes de no ejecutar actos contra la nación. En este código se establecen los "delitos contra el régimen constitucional y legal" como son: Artículo 467. Rebelión. Los que mediante el empleo de las armas pretendan derrocar al Gobierno Nacional, o suprimir o modificar el régimen constitucional o legal vigente, incurrirán en prisión de seis (6) a nueve (9) años y multa de cien (100) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo 468. Sedición. Los que mediante el empleo de las armas pretendan impedir transitoriamente el libre funcionamiento del régimen constitucional o legal vigentes, incurrirán en prisión de dos (2) a ocho (8) años y multa de cincuenta (50) a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes⁸.

Artículo 469. Asonada. Los que en forma tumultuaria exigieren violentamente de la autoridad la ejecución u omisión de algún acto propio de sus funciones, incurrirán en prisión de uno (1) a dos (2) años. Artículo 470. Circunstancias de agravación punitiva. La pena imponible se aumentará hasta en la mitad para quien promueva, organice o dirija la rebelión o sedición. Artículo 471. Conspiración. Los que se pongan de acuerdo para cometer delito de rebelión o de sedición, incurrirán, por esta sola conducta, en prisión de uno (1) a dos (2) años.

⁸ Nuevo Código Penal Colombiano Ley 599 del 2000

Estas medidas en ocasiones se ven menguadas en especial cuando los abogados de los procesados reclaman el trato de presos políticos a sus defendidos y es aceptado por el sistema judicial el hecho de que solo se comenten delitos políticos por ser personas que se han levantado en armas y se han declarado en rebelión, por motivos nobles o altruistas de preocupación por el bienestar de un pueblo que está siendo subyugado por una dictadura, cosa que no es cierta de ninguna manera. dando de esta manera sus pretensiones en materia de legislación a su favor.

De los ejemplos anteriores, así como de muchas otras situaciones no tratadas se establece que es Colombia un país altamente golpeado por el terrorismo, pero en donde menos preparación se tiene para enfrentarlo, en los campos político y jurídico. La falta de capacidad para entender el terrorismo puede deberse a los continuos diálogos y abrazos entre los gobernantes de turno y los terroristas que dejan a la población sin saber que hacer.

Es por esta y por toda lo anterior, que las estrategias que se planteen, deben Es preciso desarrollar métodos de acción integral que conlleven a que el ciudadano colombiano entienda que el terrorismo es un sistema para dividir y conquistar, pero sólo si sus victimas se lo permiten. Es entender también que los terroristas no serán disuadidos por resoluciones de las Naciones Unidas o por expresiones de indignación de los jefes de Estado, de las legislaturas, o de la sociedad.

En la lucha antiterrorista se debe andar con sumo cuidado, con tacto, golpeando a quienes exclusivamente son elementos de las organizaciones terroristas y en especial a sus jefes, cuidando de no golpear a la población en donde se mezclan y a la que astutamente dicen defender, porque se provocaría una reacción deseada por ellos.

Dando una mirada hacia la época de finales de los años 80, se puede observar que los carteles de la droga, en especial el llamado "cartel de Medellín" utilizó el

terrorismo indiscriminado como forma de lucha para presionar al gobierno nacional a que en la asamblea constituyente de 1991, se dejara inscrito como artículo de la nueva carta política del país, la no extradición de colombianos al exterior para que fueran juzgados por crímenes cometidos contra las legislaciones extranjeras, en especial el delito de narcotráfico. Estos grupos utilizaron la modalidad de carros bomba de alto poder y lograron intimidar al poder político y a la opinión pública, conquistando de esta manera sus pretensiones en materia de legislación a su favor.

Lo anterior es un ejemplo de lo que el poder de intimidación del terrorismo puede hacer en una sociedad y en un sistema legislativo débil sin herramientas de disuasión que le permita poner al margen de estas actividades a las organizaciones armadas ilegales.

Es por esto y por todo lo anterior, que las estrategias que se planteen, deben buscar primero, su exequibilidad a la luz de la constitución y de los tratados internacionales de derechos humanos en que el país se encuentre inmerso. Y segundo buscar la supervivencia del Estado, la seguridad jurídica y el bien común de la población colombiana.

El presente capítulo presenta de manera sucinta el contenido general de los Tratados, Convenios, Protocolos etc., originados en la Organización de las

2. LEGISLACIÓN EXISTENTE PARA COMBATIR EL TERRORISMO.

2.1 LEGISLACIÓN DE LA ONU Y SU APLICACIÓN EN COLOMBIA.

Ante las nuevas y perversas modalidades de los grupos terroristas; es importante precisar que las normas existentes en Colombia, fueron diseñadas con el propósito específico de combatir los actos de Terrorismo de carácter doméstico, es decir aquellos delitos que, aunque corresponden a lo que generalmente se califica de Terrorismo, tienen alcance interno. Por ello la acción de los instrumentos internacionales en la lucha contra el terrorismo es indispensable con destino a fortalecer la capacidad de respuesta del Estado Colombiano para garantizar la seguridad pública.

Los convenios y acuerdos bilaterales y multilaterales sin duda constituyen el marco de regulación más apropiado para potenciar y privilegiar la cooperación en la lucha contra el Terrorismo en distintos niveles. En otras palabras, el fomento de la cooperación internacional a través de la suscripción de tratados y acuerdos con otros Estados, contra las organizaciones terroristas, la adopción de los que se encuentran actualmente en negociación, y la implementación de medidas de aplicación nacional para los que ya han sido aprobados e incorporados al bloque de constitucionalidad, es una prioridad para los Estados comprometidos en la lucha contra el Terrorismo; de tal forma que se esté en capacidad de responder adecuadamente, no solo a los hechos terroristas sino a cualquier otra acción que pueda vulnerar la seguridad de los Estados.

El presente capítulo presenta de manera sucinta el contenido general de los Tratados, Convenios, Protocolos etc, originados en la Organización de las

Naciones Unidas (ONU) en función de la lucha antiterrorista, antes del atentado del 11 de septiembre de 2001, perpetrado contra el Pentágono y las Torres Gemelas de los Estados Unidos de Norte América, y la información de los títulos y el articulado de la legislación penal existente en Colombia relacionados con cada uno; así mismo un análisis de la Resolución 1373 del 28 de septiembre de 2001, en la cual la ONU amplía las medidas y alcances de la legislación Tratados, Convenios, Protocolos ya existentes y solicita informe de gestión al respecto a los países integrantes.

Se presenta además en el Anexo 1, un cuadro comparativo con cada uno de los puntos tratados en la resolución 1373 de septiembre 28 de 2001, con respecto a las medidas tomadas por nuestro país en el nuevo Código Penal.

Finalmente las conclusiones relacionan aquellos aspectos principales de la legislación antiterrorista de la Organización de las Naciones Unidas, en los cuales los investigadores consideran el gobierno debería centrar sus esfuerzos para la lucha frontal contra este flagelo internacional.

Cabe resaltar que la información del capítulo ha sido basada en un buen porcentaje en el trabajo de coyuntura que dio el origen al presente estudio y que fue realizado por el presente equipo de trabajo, con la total asesoría del Señor Coronel Luis Fernando Galviz, Mayor Germán Contreras, Mayor Paulina Leguizamon, y Doctora Juliana Bustamante Coordinadora de Asuntos Temáticos de la Dirección de Asuntos Políticos Multilaterales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia y que genero la propuesta para el Estatuto Penal Antiterrorista presentado el 11 de marzo del 2002, por la Escuela Superior de Guerra al Ministerio de Defensa Nacional con destino a la Presidencia de la Republica.

2.2 LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL CONTROL ANTITERRORISTA EN AEROPUERTOS, PUERTOS MARÍTIMOS, AERONAVES, O PLATAFORMAS NAVALES.

- Protocolo de la (ONU), para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicio a la aviación civil internacional, complementario del convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil internacional, firmado en Montreal el 24 de febrero de 1988 (entró en vigor el 6 de agosto de 1989).
- Convenio de la (ONU), para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil, firmado en Montreal el 23 de septiembre de 1971 (entró en vigor el 26 de enero de 1973).
- Convenio de la (ONU), sobre la prevención y el castigo de los delitos de apoderamiento ilícito de aeronaves, firmado en la Haya el 16 de diciembre de 1970 (entró en vigor el 14 de diciembre de 1973).
- Convenio de la (ONU), sobre las infracciones y ciertos actos cometidos a bordo de las aeronaves.
- Convenio de la (ONU), para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima, hecho en Roma el 10 de marzo de 1988 (entró en vigor el 11 de marzo de 1992).
- Protocolo de la (ONU), para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental, hecho en Roma el 10 de marzo de 1988 (entró en vigor el 1 de marzo de 1992).

El articulado del nuevo código penal Colombiano correspondiente o relacionado con los convenios y protocolos anteriores es:

C. P.; Art. 103 Apoderamiento de aeronaves, naves o medios de transporte colectivo.

C. P.; Art. 353 Perturbación de los servicios de transporte colectivo u oficial.

C. P.; Artículo 354 Siniestro o daño a nave.

2.3 **LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL CONTROL SOBRE LA TOMA DE REHENES, TORTURA, PERSONAS PROTEGIDAS Y PERSONALIDADES.**

- Convención internacional de la (ONU), contra la toma de rehenes, aprobada por la asamblea general de las naciones unidas el 17 de diciembre de 1979, en New York
- Convención de la (ONU), sobre la prevención y el castigo de los delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos, aprobada por la asamblea general de las naciones unidas el 14 de diciembre de 1973 (entró en vigor el 20 de febrero 1977).
- Convención de la (ONU), contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

El articulado del nuevo código penal Colombiano correspondiente o relacionado con los convenios y protocolos anteriores es:

C. P.; Art. 103 Homicidios; Literales 8 y 9

C. P.; Art. 168 Secuestro Simple; Literales 6 y 11

2.4 **LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL CONTROL SOBRE TRAFICO ILÍCITO DE ARMAS, MUNICIONES O EXPLOSIVOS.**

- Convenio de la (ONU) sobre la marcación de explosivos plásticos para los fines de detección, firmado en Montreal el 1 de marzo de 1991 (entró en vigor 21 de junio 1998).
- Convenio de la (ONU) para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas 15 de diciembre de 1997; New York.
- Convenio de la (ONU) para la represión de la financiación del terrorismo., firmado en Montreal el 09 diciembre de 1999.

El articulado del nuevo código penal Colombiano correspondiente o relacionado con los convenios y protocolos anteriores es:

C. P.; Art. 358 Tenencia, fabricación y tráfico de sustancias u objetos peligrosos.

C. P.; Art. 345 Administración de recursos destinados a actividades terroristas.

C. P. P.; Art. 60 Embargo y secuestro de bienes.

C. P. P.; Art.; Artículo 60 Prohibición de enajenar.

C. P. P.; Art.; Artículo 65 Cancelación de personería jurídica.

C. P. P.; Art.; Artículo 65 Cancelación de registros obtenidos fraudulentamente.

C. P. P.; Art.; Artículo 507 Medidas sobre bienes requeridas por autoridades extranjeras.

2.5 LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL CONTROL DEL TRÁNSITO, DISTRIBUCIÓN Y ALMACENAMIENTO DE SUSTANCIAS PELIGROSAS, LA CIRCULACIÓN ILÍCITA DE MATERIALES NUCLEARES, QUÍMICOS, BIOLÓGICOS Y OTROS MATERIALES POTENCIALMENTE LETALES.

- Tratado para la proscripción de las armas nucleares en América latina, (1968).

- Protocolo de modificación al tratado para la proscripción de las armas nucleares en América latina, (1990).
- Tratado para la no proliferación de las armas nucleares, naciones unidas, (1962).
- Convención sobre la prohibición del desarrollo, producción y almacenamiento de armas bacteriológicas y sobre su destrucción, naciones unidas, (1972).
- Tratado de proscripción de pruebas nucleares en la atmósfera, en el espacio exterior y bajo el agua, (1963).
- Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción, el almacenamiento y el empleo de armas químicas y sobre su destrucción, naciones unidas.
- Protocolo sobre la prohibición del uso en la guerra de gases asfixiantes, tóxicos o similares y métodos bacteriológicos, naciones unidas, (1935).
- Tratado de prohibición completa de los ensayos nucleares, naciones unidas.
- Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados y sus dos protocolos, naciones unidas, (1995 y 1996)

El articulado del nuevo código penal Colombiano correspondiente o relacionado con los convenios y protocolos anteriores es:

2.7 OTROS CONVENIOS DE COOPERACIÓN

C. P.; Art. 332 Contaminación ambiental.

C. P.; Art. 358 Tenencia, fabricación y tráfico de sustancias u objetos peligrosos.

C. P.; Art. 359 Empleo o lanzamiento de sustancias u objetos peligrosos.

C. P.; Art. 361 Introducción de residuos nucleares y desechos tóxicos.

C. P.; Art. 362 Perturbación instalación nuclear radioactiva.

C. P.; Art. 363 Tráfico, transporte y posesión de materiales radiactivos o sustancias nucleares .

C. P.; Art. 367 Fabricación, importación, tráfico, posesión, y uso de armas químicas, biológicas y nucleares.

2.6 TRATADOS EN MATERIA DE EXTRADICIÓN

La convención de naciones unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas d. O. No. 198 tomo no 321 de fecha 25 de octubre 1993.

La convención interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados, d. O. No. 229 tomo no. 341 de fecha 8 de diciembre de 1998.

El articulado del nuevo código penal Colombiano correspondiente o relacionado con los convenios y protocolos anteriores es:

• Negar refugio a cualquier persona u organización que financie o cometa

C. P. P.; Art. 508 La extradición

C. P.; Art. 365 Fabricación, tráfico, y porte de armas de fuego o municiones.

C. P.; Art. 366 Fabricación, tráfico, y porte de armas de fuego o municiones de uso privativo de las F.F.M.M.

2.7 OTROS CONVENIOS DE COOPERACIÓN.

C. P. P.; Art. 500 Cooperación internacional

C. P. P.; Art. 506 Asistencia judicial a autoridades extranjeras.

Convención interamericana contra la corrupción.

2.8 RESOLUCIÓN 1373 DEL 28 DE SEPTIEMBRE DE 2001

Como consecuencia de los atentados terroristas perpetrados contra los Estados Unidos de Norte América el 11 de Septiembre de 2002, el Consejo de Seguridad de la ONU en su 4385ª sesión emite resolución 1373, en la cual se establecen las medidas y estrategias conducentes a combatir el flagelo del terrorismo a nivel mundial.

En esta sesión el Consejo de Seguridad establece un comité de monitoreo y seguimiento de esta resolución y solicita a todos los estados que sometan un reporte al comité, y la creación del grupo interinstitucional contra el terrorismo.

Puntos Principales de la Resolución

- Expandir el poder de la ONU para combatir el terrorismo.
- Congelar cuentas y bienes financieros de presuntos terroristas.
- Negar refugio a cualquier persona u organización que financie o cometa terrorismo, y penalizar la financiación de tales ataques.
- Prohíbe el apoyo político militar y financiero a personas y entidades sospechosas de actividades terroristas.
- Cooperar en forma plena y reciproca en las investigaciones contra el terrorismo.

- Insta a los estados de abstenerse a dar cualquier tipo de apoyo a entidades o personas involucradas en actos terroristas.

Aspectos a considerar en torno a la resolución

- Obligatoriedad para todas las naciones miembros según Art. 25 de la carta de las naciones unidas.
- Consejo de seguridad decide establecer comité del consejo de seguridad integrado por todos los países del consejo, para verificar la aplicación de la resolución.
- Fecha de resolución 28oct001
- Plazo para presentar informe los estados miembros de la ONU.(90 días).

Requerimientos propuestos en la resolución

- Prevenir y reprimir la financiación de actos de terrorismo.
- Tipificar como delito la provisión o recaudación intencionales, por cualquier medio, directa o indirectamente de fondos con la intención de que dichos fondos se utilicen o utilizaran para realizar actos de terrorismo.
- Congelen sin dilación los fondos, activos financieros y demás recursos económicos de las personas que cometan, o intenten cometer actos de terrorismo o participen en ellos o faciliten su comisión. ¿Qué legislación y que procedimientos existen para congelar cuentas y activos en bancos e instituciones financieras?
- Prohibir a nacionales y extranjeros poner cualquier fondo, recursos financieros y económicos o servicios financieros o servicios conexos de otra índole directa o indirectamente a disposición de las personas que cometan o intenten cometer actos de terrorismos. ¿qué medidas existen para prohibir las actividades numeradas?

- Denieguen refugio a quienes financien, planifiquen o cometan actos de terrorismo, presten apoyo a esos actos, o proporcionan refugio. ¿qué legislación o que procedimientos existen para denegar refugio a los terroristas?
- Impidan que quienes financien, planifiquen, facilitan o cometen actos de terrorismo utilicen sus territorios respectivos para esos fines, en contra de otros estados o de sus ciudadanos. ¿Qué legislación o que procedimientos existen para impedir que los terroristas actúen desde su territorio en contra de otros estados o de sus ciudadanos?
- Impidan que quienes financien, planifiquen, facilitan o cometen actos de terrorismo utilicen sus territorios respectivos para esos fines, en contra de otros estados o de sus ciudadanos. ¿Qué legislación o que procedimientos existen para impedir que los terroristas actúen desde su territorio en contra de otros estados o de sus ciudadanos?
- Impidan la circulación de terroristas o de grupos terroristas mediante controles eficaces en fronteras y controles de la emisión de documentos de identidad y de viaje, y mediante la adopción de medidas para evitar la falsificación, la alteración ilegal y la utilización fraudulenta de documentos de identidad y de viaje. ¿De qué forma impiden la circulación de terroristas los controles fronterizos en su país?
- Impidan la circulación de terroristas o de grupos terroristas mediante controles eficaces en fronteras y controles de la emisión de documentos de identidad y de viaje, y mediante la adopción de medidas para evitar la falsificación, la alteración ilegal y la utilización fraudulenta de documentos de identidad y de viaje. ¿de qué forma apoyan esa tarea sus procedimientos para la emisión de documentos de identidad y de viaje?
- Impidan la circulación de terroristas o de grupos terroristas mediante controles eficaces en fronteras y controles de la emisión de documentos de identidad y de viaje, y mediante la adopción de medidas para evitar la falsificación, la alteración ilegal y la utilización fraudulenta de documentos de identidad y de viaje. ¿Qué medidas existen para evitar su falsificación, etc.?

- Adherirse tan pronto como sea posible a los convenios y protocolos pertinentes relativos al terrorismo, inclusive al convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo. ¿cuál es la intención de su gobierno acerca de la firma y ratificación de los convenios y protocolos a que se hace referencia en este inciso? Fomentar la cooperación y aplicar plenamente los convenios y protocolos internacionales pertinentes relativos al terrorismo. Así como las resoluciones del consejo de seguridad 1269 (1999) y 1368 (2001) Adoptar las medidas apropiadas de conformidad con las disposiciones pertinentes de la legislación nacional y el derecho internacional, inclusive las normas internacionales en materia de derechos humanos, antes de conceder el estatuto de refugiado, con el propósito de asegurar de que el solicitante de asilo no haya planificado o facilitado actos de terrorismo ni participado en su comisión. ¿qué legislación, procedimientos y mecanismos existen para asegurar que los solicitantes de asilo no hayan participado en actividades terroristas antes de conceder el estatuto de refugiado? Asegurar, de conformidad con el derecho internacional, que el estatuto de refugiado no sea utilizado de modo ilegítimo por los autores, organizadores o patrocinadores de los actos de terrorismo, y que no se reconozca la reivindicación de motivaciones políticas como causa de denegación de las solicitudes de extradición de presuntos terroristas. ¿qué procedimientos existen para evitar que los terroristas abusen del estatuto de refugiado? Investigación exhaustiva previo otorgamiento del estatuto de refugiado a cualquier solicitante, que también opera en caso de solicitud de asilo, los cuales son implementados mediante la dirección general de migración, ministerio de relaciones exteriores y otras instancias competentes a fin de determinar, entre otras cosas en actos de terrorismo.

El día 05 de febrero de 1991, el Presidente Cesar Gaviria Trujillo instaló las deliberaciones de la Asamblea Nacional Constituyente, a partir de una profunda
Con respecto a estos requerimientos u obligaciones derivadas de la Resolución No. 1373 de septiembre 28 de 2001, en el Anexo No. 1 se presenta las normas del ordenamiento interno colombiano relacionadas, así como la entidad estatal en la

cual recae la responsabilidad de velar por el cumplimiento de la respectiva ley u ordenamiento.

Es evidente ver como a pesar de sus limitaciones jurídicas constitucionales, Colombia ha venido regulando y dando aplicación a la mayoría de convenios y tratados firmados a través de la Organización de las Naciones Unidas, sin embargo es evidente que a pesar de los grandes esfuerzos el flagelo de los grupos terroristas en cambio de reducirse se ha incrementado no solo en pie de fuerza sino que también en capacidad bélica destructiva.

Ese crecimiento no es gratuito, se debe al hecho de que los grupos terroristas colombianos se han apoderado del negocio del narcotráfico, conformando gracias a ello una infraestructura económica tan grande que a pasado a ser su columna vertebral, sin la cual muy seguramente no habrían logrado el poder a que se hacía referencia en el párrafo anterior.

Es por ello que el presente grupo de trabajo ha determinado para el presente capítulo que la más importante estrategia de lucha contra el terrorismo que podemos derivar de los tratados y convenios internacionales firmados a través de la Organización de las Naciones Unidas es represión de las finanzas del terrorismo.

2.9 LEGISLACIÓN COLOMBIANA.

La Constituyente

El día 09 de Febrero de 1991, el Presidente Cesar Gaviria Trujillo instaló las deliberaciones de la Asamblea Nacional Constituyente, a partir de una profunda crisis de gobernabilidad y que se resolvió a la "Colombiana", haciendo una ley más grande que las anteriores, para resolver un cúmulo de problemas, nace de este

modo la constituyente, en medio de un Prevaricato de la Corte Suprema de Justicia, ya que la anterior constitución prohibía un proceso plebiscitario para cambiarla, a pesar de lo cual, se hizo originada en un movimiento estudiantil llamado "7ª papeleta".

Algunos constituyentes fueron elegidos con 18.000 votos, sin casi representar a nadie. El partido mayoritario fue el M-19, los liberales con la famosa operación "avispa" llegó prácticamente desarticulado y sin un fin claro, los conservadores enviaron 6 representantes obedeciendo las directrices del Misael Pastrana.

La constituyente atacó el artículo 120 de la Constitución de 1886, sobre el estado de sitio, echándole la culpa de muchos males anteriores del país. Fue cambiado este término y concepto por el de estado de conmoción interior.

La nueva constitución le quita dos facultades importantes a las autoridades: recortar la libertad de prensa y detener precautelativamente a un sospechoso.

El estado de conmoción solo le da 270 días al presidente como límite al estado de conmoción. Otra norma prohíbe que los civiles sean juzgados por la justicia penal militar, lo paradójico es que no se aclara en la constitución si son civiles los grupos terroristas que actúan, visten y utilizan armas militares.

Otro artículo de la nueva constitución prohíbe la disminución de los derechos, de ninguna clase de derechos aún en medio del conflicto. Es extraño ver como un país que está en crisis no puede de ninguna manera restringir los derechos individuales. En el derecho Anglosajón, Alemán, Italiano, español etc, se tiene en cuenta. Otro ordinal de esta constitución prohíbe en ninguna manera modificar los poderes públicos, lo cual es un exabrupto para la seguridad.

La corte constitucional hasta 1991 funcionaba como una sala de la corte suprema de justicia que sustanciaba las decisiones de la Corte Suprema. La nueva organización es independiente y proviene de una terna proveniente de la corte suprema, la procuraduría y el presidente, la cual es elegida por el presidente. Teniendo un tinte muy político.

Una primera sentencia que afecta la seguridad hizo revisar los decretos del presidente en los cuales declara el estado de perturbación del orden publico. La corte dice que este no es un asunto político sino jurisdiccional, por lo cual la decisión le pertenece al Consejo de Estado. Contrario esto, a todos los principios de derecho en el mundo y a pesar de que el orden publico es una responsabilidad del presidente. De esta manera, usurpo la Corte Constitucional el derecho a declarar la perturbación del orden publico.

En la sentencia C-445 la corte desestimo unos actos de barbarie que en 1995 sucedieron y que sirvieron de base al presidente para declarar el orden publico turbado, diciendo que como son actos repetitivos y frecuentes, no pueden ser tratado con leyes extraordinarias. Por no ser asunto coyuntural sino asunto estructural, el estado debe en vez de que las FF.MM actúen dar soluciones sociales. Y lo peor, recorta de ahí en adelante esa facultad al presidente a pesar de la generalizada violencia.

LEY 684 de Agosto de 2001, "Defensa y Seguridad Nacional".
El objeto de la ley es el de Definir y conformar un Sistema de Seguridad y Defensa Nacional, que adecue efectiva y eficientemente los recursos con que cuenta el Estado, de conformidad con sus atribuciones, y de los ciudadanos, de conformidad con sus deberes constitucionales para asegurar razonablemente y en condiciones de igualdad, la seguridad y la defensa nacional.

Sentencia 251 de la Corte Constitucional

Define al Poder Nacional como la capacidad del Estado Colombiano de ofrecer todo su potencial para responder ante situaciones que pongan en peligro el ejercicio de los derechos y libertades, y para mantener la independencia, la integridad, autonomía y la soberanía nacional en concordancia con lo establecido en los artículos 2° y 95 de la Constitución Política, entiende que orden publico es el conjunto de condiciones que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos y libertades, dentro de un marco coherente de valores y principios.

Precisa que la Defensa Nacional Es la integración y acción coordinada del Poder Nacional para perseguir, enfrentar y contrarrestar en todo tiempo y cualquier momento, todo acto de amenaza o agresión de carácter interno o externo que comprometa la soberanía e independencia de la Nación, su integridad territorial y el orden constitucional, en acción integrada entre las autoridades y la comunidad, dentro del marco del respeto por los Derechos Humanos y las normas de Derecho Internacional Humanitario.

Es la obligación de todos los colombianos, apoyar a las autoridades democráticas legítimamente constituidas para mantener la independencia y la integridad nacional, propender al logro y mantenimiento de la paz, y responder con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas.

Se apoya en la utilización, en cabeza de los organismos de inteligencia militar, policial u otros de carácter público, del conocimiento integral, en los ámbitos nacional e internacional, de factores políticos, económicos, sociales, culturales y militares, entre otros, que sirvan de base para la formulación y desarrollo de los planes en materia de Seguridad y Defensa.

Según la Corte, "el legislador ordinario abrió las compuertas para que mediante el llamamiento de las reservas, la Sentencia 251 de la Corte Constitucional.

La Corte Constitucional declaró la inexecutable de la ley de Seguridad y Defensa Nacional por siete votos contra dos, decidió que la ley entera era inconstitucional, Ley considerada en su momento por el Gobierno, como el más importante instrumento para enfrentar la situación de orden público que amenaza al país.

Según el fallo, la ley, en la mayoría de sus artículos, ponía en peligro los derechos fundamentales de los colombianos porque creaba funciones que, en concepto de los magistrados, "contrariaban el Estado democrático de derecho". Para la Corte, los derechos de los colombianos podrían verse afectados en aquellos escenarios en donde, por orden de un militar, tuviera que desalojarse toda una zona con el único propósito de adelantar los llamados teatros de operaciones y entregaba poderes supremos a las autoridades militares con los cuales la administración civil quedaba relegada a un segundo plano.

La decisión insiste en que al estamento militar se le elevaba a la categoría de 'poder', cuando la Constitución es muy clara en señalar que el único reconocido es el 'Poder Público' representado en el Ejecutivo, Legislativo y Jurisdiccional, advirtió que ese concepto es 'totalitario' y empleado en países con regímenes no democráticos donde se conoce tan solo una autoridad, en este caso, centrado en el Presidente de la República.

Para la Corte, entregar funciones de Policía Judicial a los militares, en casos excepcionales, vulneraba la autonomía de la Fiscalía General de la Nación, establecida en la misma Constitución y también dejó sin vigencia el artículo que le permitía al Gobierno llamar al servicio activo de las Fuerzas Militares y la Policía a las reservas de esos cuerpos armados, Según la Corte, "el legislador ordinario abrió las compuertas para que mediante el llamamiento de las reservas, la población civil terminara involucrada en el conflicto armado".

Amparado en esa ley, el presidente Andrés Pastrana creó un teatro de operaciones para combatir a la guerrilla de las Farc, nombrando como comandante de ese teatro al Brigadier General Gabriel Contreras, confiriéndole varias funciones "para el control operacional del área y velar por el estricto cumplimiento del Derecho Internacional Humanitario".

En la sentencia Declaro que el "Teatro de Operaciones" es contrario a la preservación de los derechos individuales, por que en este se debe ejercer control de la población. Resuelve además que en el teatro de operaciones no puede mandar el comandante militar sino el alcalde, por que la "autoridad militar nunca puede estar por encima del poder civil".

Ley de Conmoción Interior

ART. 213 CPN Estado de Conmoción Interior

Lo declara el presidente de la República con la firma de todos sus ministros, cuando se presente grave perturbación del orden público que atente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser corregida mediante las atribuciones normales de la fuerza publica.

Se puede declarar en todo el territorio o en una parte de él, por un periodo de 90 días prorrogable hasta otros dos periodos más con concepto previo del Senado.

Los decretos expedidos durante su vigencia, podrán suspender las leyes incompatibles y dejarán de regir cuando se declare restablecido el orden.

DECRETO 1837/2002 "Conmoción Interior".

Punto clave de utilidad dentro del programa de gobierno del Electo presidente de la República en las medidas encaminadas a restablecer el orden interno "Para

enfrentar el tipo de acciones que están haciendo las FARC, como los atentados urbanos y los actos del 7 de agosto, se necesitan esta clase de instrumentos", según Alfredo Rangel.

El punto central radica en que, hasta ahora, las Fuerzas Militares percibían que la sociedad los dejaba abandonados en el combate de la guerrilla y de los paramilitares. No había apoyo de la Fiscalía y el resto del Estado.

Los objetivos de la estrategia que está detrás de los decretos de conmoción interior están dirigidos a debilitar y desmantelar la infraestructura logística de los grupos armados. Quienes hoy se mueven muy fácil y se camuflan entre la sociedad civil, propone 72 medidas agrupadas en diez planes para evitar que la guerrilla se beneficie con la libertad de circulación de vehículos y mercancías y con la facilidad de comunicación a través de celulares, y para asegurar que la guerra no se limite al estamento militar sino se apoye en los sectores políticos y judiciales. Son tácticas que se han adoptado en varios países donde hay terrorismo.

El otro aspecto que se considera crucial es el de la centralización del mando, prevista en las "Zonas de Rehabilitación y Consolidación", que podrán decretarse con base en el 2002. Aunque no llega tan lejos como subordinar la autoridad civil de los alcaldes, el comandante militar mandará sobre todas las esferas, incluida la policía; podrá coordinarlas mejor, y evitará que se hagan esfuerzos aislados o contradictorios.

LEY 2002 DE 2002

Aunque forma parte de una estrategia global, contenida en el programa de gobierno, el último decreto es la columna vertebral de la Conmoción Interior. No es extraño que se haya reservado el simbólico número 2002, para bautizar el decreto mediante el cual se adoptan medidas para el control de orden público y el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas, los analistas consideran que allí está la

razón de ser de la conmoción interior. Mejorar la eficacia del Ejército fue una de las motivaciones principales por las cuales millones de votantes le dieron a Álvaro Uribe un mandato contundente para mejorar la seguridad y combatir a la guerrilla.

Sin embargo, existen diferencias fundamentales con la ley 648 de Seguridad Nacional del año pasado. Sobre todo en el hecho de que las nuevas zonas de rehabilitación, que reemplazan los teatros de operaciones, se mantiene la subordinación de la autoridad militar al poder civil. Y esta había sido causa y argumento principal por la cual derrotaron la anterior Ley.

Medidas establecidas y para que sirven.

Las capturas, los allanamientos, los registros, las interceptaciones y las demás acciones deberán quedar consignadas en un libro de actas con hora, fecha, lugar y motivo de la medida.

Si los recursos lo permiten, las diligencias deberán ser supervisadas por un fiscal y un delegado de la Procuraduría. De lo contrario, la Fuerza Pública podrá actuar autónomamente.

- **Capturas:** Es muy importante poder detener personas de las que hay pruebas suficientes sobre sus actividades ilícitas, siempre y cuando haya indicios graves de que la persona tenga comprobados nexos con grupos armados.
- **La interceptación o registro de comunicaciones:** Bastará con una autorización verbal del comandante militar de la zona para poder interceptar y grabar comunicaciones telefónicas, de radiocomunicaciones y similares que se sospeche, hagan parte de un acto delictivo o que sirvan como prueba de la comisión de un acto terrorista. Las grabaciones serán aportadas como pruebas a los respectivos expedientes.

- **Inspección o registro domiciliario y allanamiento:** Se podrán registrar domicilios -casas, apartamentos, oficinas, bodegas y locales comerciales para buscar pruebas, sin embargo, los miembros de la Fuerza Pública que realicen el allanamiento estarán en la obligación de levantar un acta en el mismo inmueble y debe ser firmada por la persona que se encuentre allí.
- **Inspección o registro no domiciliario:** Las autoridades también quedan facultadas para revisar naves y aeronaves, siempre y cuando se presuma que allí se encuentre una persona implicada en la comisión de un delito.
- **Control a extranjeros:** Las nuevas normas establecen que todo ciudadano extranjero que permanezca en Colombia deberá presentarse ante los gobernadores respectivos a explicar el motivo de su presencia y solicitar un permiso de esa unidad para permanecer en la región. Sobre su tránsito y permanencia en las zonas de Rehabilitación y Consolidación, los extranjeros deberán informar cuál es el motivo de su movilización por el lugar. La autoridad militar de la zona tendrá ocho días para definir si autoriza o no su presencia. Si no se presentan a la guarnición militar o no logran explicar satisfactoriamente la razón de su visita, podrán ser expulsados del país; Las normas cobijarán a corresponsales de prensa extranjera, trabajadores de multinacionales, representantes de ONG, investigadores, científicos y turistas.
- **Circulación de habitantes:** Las medidas para las zonas de Rehabilitación y Consolidación, donde la Fuerza Pública estará bajo el mando de un militar, la circulación de los habitantes y su lugar de residencia podrá ser reglamentado, se podrá ordenar un censo para saber qué personas habitan en el área. Las poblaciones podrán ser sometidas a toques de queda, si la situación de orden público lo amerita. También se expedirán permisos especiales para el libre tránsito, tanto de personas como de vehículos, en lugares determinados.

- **Movilización de habitantes:** Las personas que entren o salgan de las zonas de Rehabilitación y Consolidación, o se movilicen en las mismas, tendrán que informar a las autoridades. De no hacerlo podrán acarrear detención hasta de 24 horas.
Los habitantes de estas zonas tienen la obligación de informar la tenencia, porte o uso de armas, explosivos, municiones y equipos de comunicación.
- **Porte de documentos:** En el caso de que los pobladores de estas zonas especiales no porten documento de identidad en el momento de una requisa, podrán ser detenidos por 24 horas o mientras se verifican sus antecedentes judiciales. En estos casos la Registraduría deberá responder el requerimiento. No cumplir de manera oportuna se considerará como falta grave del funcionario.
- **Utilización de bienes:** El gobernador o alcalde de la zona de Rehabilitación y Consolidación podrá autorizar el empleo temporal o permanente de bienes particulares, como vehículos, aeronaves, embarcaciones, equipos de comunicación y otros, si no existen o están averiados los bienes oficiales. También se le podrá exigir a los profesionales de las diferentes carreras como médicos, abogados, enfermeras, lo mismo que a técnicos, que presten sus servicios con el fin de garantizar los bienes fundamentales de la población civil. El Estado se compromete a responder por los daños parciales y totales de los bienes que sean utilizados, mediante una indemnización.

Limitaciones

La efímera permanencia del 2002 genera preocupación por el carácter temporal de las normas. De hecho, el Gobierno prepara un estatuto antiterrorista, que

presentará al Congreso próximamente, en el cual buscará darle un carácter permanente a las principales medidas de Conmoción Interior, antes de que estas expiren para evitar una transición traumática.

Pero las principales críticas provienen de sectores de izquierda, y de las ONG de derechos humanos. El representante Gustavo Petro dice que la mayoría de estos preceptos ya se han ensayado, sin éxito. Hace un paralelo con el Estatuto de Seguridad de la administración Turbay Ayala, entre 1978 y 1982, pero niega que entonces cuando Petro formaba parte del M-19, alzado en armas, haya sido tan efectivo como suele decirse. "Es verdad que perdimos algunas estructuras urbanas a causa de la tortura, dice, pero si eso es lo que van a volver a ensayar tienen que decir la verdad. Además, el resultado del Estatuto de Seguridad fue que el M-19 se desplazó de los centros urbanos al campo, donde se multiplicó bajo el mando de Jaime Bateman en el frente sur".

Otros cuestionamientos se dirigen hacia la posibilidad de que las medidas se usen contra la población civil, y concretamente contra los extranjeros, que deberán ahora reportarse ante las autoridades locales. "No son instrumentos contra los combatientes", dice en forma tajante Gustavo Gallón, Presidente de la Comisión Colombiana de Juristas.

Además de criticar un evidente sesgo hacia la lucha contra la guerrilla y contra los paramilitares, y de señalar la preocupación porque "todo el mundo se vuelve sospechoso" y "se crea el peligroso concepto de captura transitoria", Gallón dice: que en el necesario objetivo de neutralizar a los grupos armados para mejorar la seguridad de la población civil, la clave no está en quitarle requisitos a las detenciones. "Hay 500 capturas pendientes contra jefes paramilitares, y cientos contra los de la guerrilla. Si tienen órdenes sin cumplir, ¿para qué quieren detener

sin orden?", se pregunta, y no duda en plantear la posibilidad de que, en realidad, "lo que buscan es producir efectos sicólogos".

3. LOS JUGADORES INFALTABLES EN CUALQUIER ESTRATEGIA ANTITERRORISTA Y SU PAPEL.

3.1 LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

El terrorismo tiene a uno de sus aliados en los medios de comunicación y en la audiencia que no tiene la suficiente preparación para entender el mensaje transmitido, esto es: que sin el despliegue y el cubrimiento de estos medios, o con una comunidad preparada, el terrorismo no tendría la fuerza que adquiere frente al blanco seleccionado (la población). Unos medios de comunicación que ante un acto terrorista no solamente no lo condenan y no buscan ser aglutinantes de opinión para reaccionar y cerrarle el paso a esos métodos de violencia, sino que todo lo contrario, buscan desesperadamente entrevistar al terrorista para que imponga sus condiciones y cause un mayor efecto psíquico en sus víctimas y en la sociedad en general y que a su vez no hace el suficiente despliegue de las acciones exitosas de la fuerza pública en contra de los Narco-terroristas, vulnera la generación de opinión de la población y mengua su capacidad de lucha contra este flagelo. Necesario es tener presente que el terrorismo no se puede usar como recurso táctico o estratégico y que los medios de comunicación como agentes multiplicadores de estas acciones.

Los medios de comunicación no deben ser una herramienta en las manos de las organizaciones terroristas, por el contrario, pueden jugar un papel crucial neutralizando el daño psicológico del terrorismo. En una sociedad democrática el papel de los medios de comunicación es proporcionar información confiable en tiempo real; sin embargo, deben ser cautos en sus tendencias a magnificar el horror de los ataques y así no servir como plataforma de los terroristas; deben evitar las primeras tomas de los ataques, aunque este sucediendo en el momento y lugar en que ellos se encuentran presentes.

3. LOS JUGADORES INFALTABLES EN CUALQUIER ESTRATEGIA ANTITERRORISTA Y SU PAPEL.

3.1 LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

El terrorismo tiene a uno de sus aliados en los medios de comunicación y en la audiencia que no tiene la suficiente preparación para entender el mensaje transmitido, esto es: que sin el despliegue y el cubrimiento de estos medios, o con una comunidad preparada, el terrorismo no tendría la fuerza que adquiere frente al blanco seleccionado (la población). Unos medios de comunicación que ante un acto terrorista no solamente no lo condenan y no buscan ser aglutinantes de opinión para reaccionar y cerrarle el paso a esos métodos de violencia, sino que todo lo contrario, buscan desesperadamente entrevistar al terrorista para que imponga sus condiciones y cause un mayor efecto psíquico en sus víctimas y en la sociedad en general y que a su vez no hace el suficiente despliegue de las acciones exitosas de la fuerza pública en contra de los Narco-terroristas, vulnera la generación de opinión de la población y mengua su capacidad de lucha contra este flagelo. Necesario es tener presente que el terrorismo se puede usar como recurso táctico o estratégico y que los medios de comunicación como agentes multiplicadores de estas acciones.

Los medios de comunicación no deben ser una herramienta en las manos de las organizaciones terroristas, por el contrario, pueden jugar un papel crucial neutralizando el daño psicológico del terrorismo. En una sociedad democrática el papel de los medios de comunicación es proporcionar información confiable en tiempo real; sin embargo, deben ser cautos en sus tendencias a magnificar el horror de los ataques y así no servir como plataforma de los terroristas; deben evitar las primeras tomas de los ataques, aunque este sucediendo en el momento y lugar en que ellos se encuentran presentes.

En una sociedad democrática no hay lugar para la censura, incluso es un problema sensible, sin embargo, aunque el periodista debe permanecer profesional, el también debe ser conciente de su responsabilidad como miembro de su sociedad y evitar ser usado por los terroristas para lograr sus objetivos políticos.

El propósito nacional para crear los mecanismos que capacitan al público en como asumir las actitudes del terrorismo que busca a través de la violencia romper la armonía de la vida diaria de la sociedad.

Todas las agencias involucradas en informar a la opinión pública deben contribuir o participar en minimizar el daño psicológico y moral del terrorismo; los métodos y lineamientos se deberán formular de tal manera que, por un lado, los medios continúen jugando su papel crucial en la sociedad democrática, reportando e informando libremente, sin presiones externas y por el otro, restringiendo la extensión de los daños a la sensación de seguridad y moral pública⁹.

Estos procedimientos se deben aplicar en general y particularmente los ataques o amenazas terroristas.

3.2 EL GOBIERNO

3.3 LAS FUERZAS MILITARES

La victoria psicológica y asegurar el cambio en la política pública son los principales objetivos estratégicos de los grupos terroristas; esta manipulación del gobierno a través de la opinión pública es especialmente dañina para las democracias; así la clase política y los gobiernos tienen la responsabilidad para con sus gobernados de ayudarles a neutralizar los efectos de la manipulación terrorista; los gobernantes, entre otras cosas, pueden ayudar apoyando con los recursos necesarios para actividades educativas e instrucción dentro de la comunidad afectada.

Las instituciones deben aprovechar esta fuente, deben adquirir el compromiso de controlar y aprovechar al máximo dicha información y mostrar a la comunidad resultados tangibles que animen a la colaboración. De otra manera, la ciudadanía sentirá que se está arriesgando de manera vana y se romperá el contacto, ayudando así en el objetivo de los terroristas de aislar a la

⁹ Revista, "El papel de las FFMM en una democracia en desarrollo". Escuela Superior de Guerra, Pontificia Universidad Javeriana

Un ataque terrorista no es un fin en si mismo, es un medio para un fin, esto enfrentado al contraterrorismo debe tener como mínimo una comprensión de los terroristas y sus métodos, así como el terrorista la tiene de su sociedad objetivo.

Debe existir el propósito nacional para crear las herramientas que capaciten al publico en como asumir las actitudes del terrorismo que busca a través de la violencia romper la armonía de la vida diaria de la sociedad.

Las entidades nacionales encargadas del sistema de educación, como también aquellas que lideran la comunidad y los sistemas de educación militar, deben adoptar un programa estratégico educacional impuesto por el gobierno nacional, cuyo principal objetivo sea mejorar la capacidad de los civiles, de todas las edades, para afrontar la crisis en general y particularmente los ataques o amenazas terroristas.

3.3 LAS FUERZAS MILITARES

En el nivel táctico, la inteligencia debe estar íntimamente ligada a todas las acciones que se realicen, como un requisito para asegurar la efectividad de las mismas y la eficiencia en el uso de los recursos. En el campo antiterrorista, la población cumple un papel clave en proporcionar la información a partir de las cuáles se puedan planear operaciones, debido precisamente al modo de operación de los terroristas, que se camuflan en ella para planear y realizar sus atentados. Si las fuerzas institucionales desean aprovechar esta fuente, deben adquirir el compromiso de controlar y aprovechar al máximo dicha información y mostrar a la comunidad resultados tangibles que animen a la colaboración, de otra manera, la ciudadanía sentiría que se esta arriesgando de manera vana y se rompería el contacto, ayudando así en el objetivo de los terroristas de alejar a la población del estado.

Así mismo, las Fuerzas Institucionales tienen el deber, mediante el empleo de la propaganda y la contra propaganda y otros recursos disponibles reducir a la mínima expresión el espíritu de lucha y de combate de los miembros de las organizaciones terroristas y de aquellos que los apoyan.

Hace algunos años, el conocido periodista peruano Gustavo Gorriti se preguntaba si era viable impulsar una guerra bajo parámetros democráticos o si, inevitablemente, toda guerra termina arrastrando a un Estado democrático por la vía de la arbitrariedad y el autoritarismo.

Un intento de respuesta a esta difícil cuestión se encuentra en una obra reciente del profesor Paul Wilkinson, director del Centro para el Estudio del Terrorismo y la Violencia Política de la Universidad de Saint Andrews (Escocia), bajo el provocativo título *Terrorismo versus democracia. La respuesta de un Estado liberal* (Londres, Frank Cass Publishers, 2001). En dicha obra, Wilkinson resume los nueve principios que, según su experiencia, deben guiar una política antiterrorista no autoritaria. Esta debe ser, a la vez, eficaz para derrocar el terrorismo y auto controlada para evitar destruir el Estado de Derecho y las instituciones democráticas.

- Se debe evitar a toda costa una represión generalizada. Esta puede destruir el régimen democrático aún más rápido y de manera más efectiva que cualquier campaña terrorista.
- Se debe evitar, igualmente, una reacción insuficiente, es decir, un apoyo débil a la autoridad y a la ley. Esta debilidad puede conducir a una situación de anarquía o a la emergencia de áreas dominadas por terroristas, señores de la guerra, bandas de mafiosos o barones de la droga.
- El gobierno y las fuerzas de seguridad deben en todo momento y en toda situación actuar en el marco de la ley. Si fallan en este punto, se socavará su

4. FUNDAMENTOS SOBRE LOS CUALES SE DEBE PLANIFICAR UNA ESTRATEGIA ANTITERRORISTA.

Hace algunos años, el conocido periodista peruano Gustavo Gorriti se preguntaba si era viable impulsar una guerra bajo parámetros democráticos o si, inevitablemente, toda guerra termina arrastrando a un Estado democrático por la vía de la arbitrariedad y el autoritarismo.

Un intento de respuesta a esta difícil cuestión se encuentra en una obra reciente del profesor Paul Wilkinson, director del Centro para el Estudio del Terrorismo y la Violencia Política de la Universidad de Saint Andrews (Escocia), bajo el provocativo título *Terrorismo versus democracia. La respuesta de un Estado liberal* (Londres, Frank Cass Publishers, 2001). En dicha obra, Wilkinson resume los nueve principios que, según su experiencia, deben guiar una política antiterrorista no autoritaria. Esta debe ser, a la vez, eficaz para derrotar el terrorismo y auto controlada para evitar destruir el Estado de Derecho y las instituciones democráticas.

- Se debe evitar a toda costa una represión generalizada. Esta puede destruir el régimen democrático aún más rápido y de manera más efectiva que cualquier campaña terrorista.
- Se debe evitar, igualmente, una reacción insuficiente, es decir, un apoyo débil a la autoridad y a la ley. Esta debilidad puede conducir a una situación de anarquía o a la emergencia de áreas dominadas por terroristas, señores de la guerra, bandas de mafiosos o barones de la droga.
- El gobierno y las fuerzas de seguridad deben en todo momento y en toda situación actuar en el marco de la ley. Si fallan en este punto, se socavarán su

- legitimidad democrática, así como la confianza pública y el respeto hacia la policía, las fuerzas militares y el sistema judicial.
- El secreto para ganar una batalla contra el terrorismo en una sociedad democrática es ganando la guerra de inteligencia. Una inteligencia sofisticada les permite a las fuerzas de seguridad ser pro activas y neutralizar las acciones terroristas antes de que estas tengan lugar.
 - Los organismos de inteligencia y todo el resto de instituciones envueltas en el combate contra el terrorismo deben estar firmemente bajo el control de los gobiernos electos y ser responsables ante estos.
 - Si es indispensable dictar leyes de emergencia para enfrentar conflictos terroristas particularmente serios, estas leyes deben tener un carácter temporal, estar sujetas a constante revisión parlamentaria y, en caso de ser necesaria una renovación de su vigencia, gozar de una aprobación previa del Congreso.
 - No debe haber ninguna concesión de status especial para terroristas convictos: los terroristas no son condenados a causa de sus convicciones, sino por cometer crímenes de naturaleza particularmente atroz y por violar los derechos humanos básicos de sus conciudadanos.
 - Las campañas de propaganda y difamación en contra de las autoridades legítimas deben ser controladas; si esto no se lleva a cabo, los grupos terroristas puedan maximizar su capacidad de desestabilización.
 - A pesar de los serios dilemas que enfrentan los gobiernos en las tomas de rehenes, las autoridades deben evitar realizar concesiones de significación a los grupos armados. Aceptar sus demandas centrales los incentiva para intentar nuevas y mayores concesiones. Ceder ante el chantaje deteriora, además, la confianza ciudadana en el Estado de Derecho y en la democracia.

Adicionalmente, la legislación internacional y en especial la Inglesa¹⁰, contemplan la colaboración ciudadana como fundamental para proporcionar alerta temprana a las autoridades respecto de acciones sospechosos de las que se puedan inferir actividades terroristas.

4.1 MEDIDAS ANTITERRORISTAS (Opciones Fundamentales)

Si es cierto que la injusticia o la desigualdad son un terreno abonado para que se desarrollen movimientos sociales que ven en el terrorismo una herramienta legítima de cambio, no es verdad, por el contrario, que la eliminación de esos males (en el grado que fuera posible) acabaría necesariamente con la amenaza de terrorismo.¹¹

En general, las actitudes clásicas que se adoptan frente al terrorismo y los planes adecuados que deben aplicarse para enfrentarlo, se han polarizado. De una parte, en una postura débil y temporizadora, y de la otra, en una actitud dura, autoritaria y sin concesiones. El amplio tratamiento que dan los medios de comunicación, ha limitado realmente las opciones abiertas a las autoridades. El resultado ha sido que muchos de los debates, tanto del público como de las autoridades implicadas, han tendido a reflejar los mismos prejuicios y estereotipos de respuestas lógicamente razonadas a situaciones en delicado equilibrio.

Para disponer de orientaciones eficaces con las que crear una estrategia antiterrorista, hace falta un conjunto de principios basados en el análisis de las tácticas usadas con éxito en el pasado, sin salirse de los límites de algunos

¹⁰ Terrorism Act 200; Part III, Offenses, Disclosure of information, Cooperation with police; Part IV, Information and evidence, Financial Information, Disclosure of Information; Part VII, Miscellaneous, Specified organisations, Evidence.

¹¹ WARDLAW, Grant, "Terrorismo Político", Ediciones Ejercito", Madrid 1986, Pág. 125.

supuestos fundamentales sobre los tipos de acciones que son aceptables en una sociedad democrática y capaces de absorber los cambios como consecuencia de las investigaciones y nuevos datos derivados de una experiencia operacional más actualizada. Lo anterior implica el establecimiento de una estructura encargada de gestionar dicha información y gestionar el proceso permanente de análisis, para actualizar la política. Adicionalmente, no se debe perder de vista, que el terrorismo ante todo causa miedo irracional a la población y que si se puede controlar dicho miedo y lograr la participación de la ciudadanía con información, se estará en el camino de ser exitosos en la lucha antiterrorista.

Algunas medidas tradicionales como parte de una campaña antiterrorista empleadas por distintos países con este flagelo han sido:

- Soluciones a largo plazo de las causas que subyacen en el terrorismo. Este enfoque implica la decisión de reconocer que en la sociedad hay desigualdades corregibles que pueden ser la razón objetiva del terrorismo. Es el planteamiento de mayor alcance, por los grandes cambios de política y los amplios efectos sobre otros aspectos del medio social que podría ocasionar.
- Aumentar los efectivos y el poder de las fuerzas de seguridad (elevando, por ejemplo, el potencial humano, la facultad de acceso e investigación, la autoridad de encarcelar sin juicio, etc.). Esto implicaría importantes decisiones políticas sobre la naturaleza del mantenimiento del orden público en nuestra sociedad, los derechos civiles, etc.
- Introducir la pena capital por actividades terroristas. Para ello, hay que tomar decisiones políticas sobre el objeto de la pena capital y determinar si hay que tratar a los terroristas como una clase distinta de delincuentes y que tipos de actos terroristas serían considerados como delitos castigados con esa pena.
- Promulgar leyes que limiten el derecho de reunión y aumente los controles sobre los miembros de la sociedad mediante tarjetas de identidad, ficheros de residencia y empleo profuso de archivos computarizados. Esto tiene

- implicaciones para el tipo de sociedad en que vivimos, jurisdicción de la policía, derechos civiles, etc..
- Establecer una tercera fuerza o unidades militares especiales para enfrentar a los ataques terroristas. La decisión de emplear nuevos tipos de fuerzas conlleva medidas políticas sobre la prontitud con que deben emplearse fuerzas militares, misiones de la policía en misiones antiterroristas y relaciones civiles-militares.
 - Anunciar una política de no negociación con los terroristas. Para ello, hay que tomar numerosas decisiones sobre cuestiones como el valor de la vida individual, la autoridad y el prestigio del Estado y hasta donde se llevaría realmente dicha política.
 - Aumentar la seguridad física y la de los procedimientos. Esta medida gira alrededor de las cuestiones afines a los aspectos económicos y a los poderes conferidos a los responsables de la seguridad (en especial a los empleados de compañías de seguridad privadas y derechos civiles).
 - Autorizar el encarcelamiento sin juicio o unos procedimientos legales especiales para limitar la intimidación de los testigos. La introducción de medidas fuera del proceso legal normal exige importantes decisiones políticas sobre el sistema legal, los derechos civiles y las consecuencias políticas de esos cambios.
 - Poner límites a la facultad de los medios de comunicación para dar noticia de los actos terroristas. Esto puede llevar consigo sugerencias sobre el momento oportuno, la duración o el contenido de la información que se dé. Las restricciones de este tipo obligan a algunas de las decisiones políticas más controvertidas sobre la libertad de prensa, derecho de expresión y naturaleza del informe.
 - Fomentar los tratados internacionales sobre extradición y entrega de terroristas a cortes internacionales. Aquí entran en juego decisiones sobre la efectividad de las medidas internacionales, la definición del terrorismo y si deben o no permitirse cláusulas de excepción política.

- Investigar y desarrollar distintas soluciones en sustitución de las negociaciones para liberar rehenes. Para esto hay que suponer que existe la posibilidad de que al ir aumentando el éxito de las técnicas de negociación, disminuirá la frecuencia de captura de rehenes, o ésta tomará nuevas formas. Habría pues, que adoptar importantes decisiones políticas en relación con la dirección de las investigaciones y sobre cuestiones tales como las actitudes hacia unas técnicas mas audaces para la resolución de los incidentes.
- Crear y desplegar tecnologías de gran penetración a título de medidas preventivas (por ejemplo, tecnologías de la información, tecnologías de control y vigilancia). Este despliegue exige importantes decisiones políticas sobre derechos civiles, facultades de la policía y naturaleza de la sociedad.

Para desarrollar el postulado anterior se deben tener en cuenta tres puntos claves:

- Generar la necesidad de integración.
- Desarrollar un mecanismo de comunicación contra el terrorismo.
- Desarrollar acciones efectivas contra el terrorismo.

Por lo anterior, se propone desarrollar un modelo de tres fases diferenciadas, que se deben desarrollar de manera simultánea y permanente y que se han denominado:

- Sensibilización ante la lucha antiterrorista.
- Integración y participación de los diferentes actores en la lucha antiterrorista.
- Acciones efectivas.

5.1 SENSIBILIZACIÓN ANTE LA LUCHA ANTI-TERRORISTA

5. DISEÑO DE UNA ESTRATEGIA DE ACCIÓN INTEGRAL DE LUCHA CONTRA EL TERRORISMO.

La fortaleza de una sociedad esta dada por la cohesión entre sus integrantes, la confianza en las instituciones y los mecanismos que se tengan para detectar y neutralizar las amenazas, en el caso particular que nos ocupa de terrorismo.

Dada su diversidad de formas, el tratar de desarrollar una estrategia para enfrentar cada manifestación de terrorismo es imposible, pero a cambio si se puede *“desarrollar un mecanismo de integración que permita a los diferentes actores de la sociedad responder de manera conjunta, coordinada y efectiva y aprender de su experiencia para mejorar sus respuestas futuras”*.

Para desarrollar el postulado anterior se deben tener en cuenta tres puntos claves:

- Generar la necesidad de integración.
- Desarrollar un mecanismo de comunicación contra el terrorismo.
- Desarrollar acciones efectivas contra el terrorismo.

Por lo anterior, se propone desarrollar un modelo de tres fases diferenciadas, que se deben desarrollar de manera simultánea y permanente y que se han denominado:

- Sensibilización ante la lucha antiterrorista.
- Integración y participación de los diferentes actores en la lucha antiterrorista.
- Acciones efectivas.

Dichas acciones, que se desarrollan en el Anexo 3, correspondiente a la Mesa de Ayuda, están enmarcadas en:

5.1 SENSIBILIZACIÓN ANTE LA LUCHA ANTI-TERRORISTA.

La mejora continua basada en procesos de aprendizaje.

Esta fase busca magnificar el repudio al terrorismo, disuadir a la población de participar o apoyar actos terroristas, despertar conciencia de la importancia de enfrentar el terrorismo unidos y motivar a colaborar a las autoridades con información. El despliegue de esta fase se plantea en el Anexo 2, e incluye:

- El desarrollo de campañas de acción psicológica sobre la población, según se ilustra en el folleto adjunto.
- Elevar a la categoría de traidores a la patria al personal de maestros que hagan apología del terrorismo en las escuelas, colegios y universidades.
- La tipificación de la apología al terrorismo como delito en el código penal y
- Contemplar la figura del arrepentimiento.

5.2 INTEGRACIÓN Y PARTICIPACIÓN DE LOS DIFERENTES ACTORES EN LA LUCHA ANTITERRORISTA.

Una efectiva integración requiere de un mecanismo y tecnología para posibilitar la participación de todos los estamentos de la sociedad en la lucha contra el terrorismo. El mecanismo se fundamenta en la implementación de una mesa de ayuda y la tecnología hace uso de la telefonía, los sistemas de cómputo y las redes de comunicaciones. El diseño general de la Mesa de Ayuda, así como sus procesos se detallan en el Anexo 3 de la presente propuesta.

5.3 ACCIONES EFECTIVAS.

Como fruto de la sensibilización y la integración, las agencias del estado deben desarrollar acciones conducentes al control del terrorismo.

Dichas acciones, que se desarrollan en el Anexo 3, correspondiente a la Mesa de Ayuda, están enmarcadas en:

- La medición y difusión de resultados de las diferentes agencias del estado.
- La mejora continua basada en procesos de aprendizaje.

5. CONCLUSIONES

- Desde el punto de vista jurídico, el terrorismo no afecta ni lesiona un sólo interés sino diversos y de diferentes contenidos; es decir se puede considerar que esta conducta es "pluriofensiva", porque lesiona o pone en peligro diversos bienes jurídicos.
- La conducta terrorista no sólo lesiona o pone en peligro bienes jurídicos concretos, sean estos de orden privado o público, sino también bienes jurídicos inmatrimoniales, como el orden constitucional y la paz pública.
- En resumen, el "sistema político y jurídico" u "orden político y constitucional", es el bien jurídico que viene a ser afectado por las diversas manifestaciones de terror, con objetivos mediatos o inmediatos, para la consecución de un fin político, sea cual fuere éste, tal como el de separar una parte del territorio nacional o la de imponer un plan o programa político, económico o social.
- La meta del terrorismo es la de conducir a la opinión pública a presionar a los gobiernos a ceder ante las demandas de los grupos terroristas, así la población objetivo se convierte en una herramienta en las manos de los terroristas, adelantando la agenda política en el nombre del que el terrorismo se perpetra.
- Para quebrar un régimen de terror es necesario no aislar a las probables víctimas de las fuentes de protección y generar condiciones para que la población no se atomice y dividida por la sospecha y por una rivalidad mutuamente destructiva.
- El terrorismo que se vive en el país se debe entender como la aplicación de una herramienta prescrita por la doctrina comunista, que como tal será usada hasta el mismo día en que desaparezca el comunismo y no se disuadirá con

6. CONCLUSIONES

- Desde el punto de vista jurídico, el terrorismo no afecta ni lesiona un sólo interés sino diversos y de diferentes contenidos; es decir se puede considerar que esta conducta es "pluriofensiva", porque lesiona o pone en peligro diversos bienes jurídicos.
- La conducta terrorista no sólo lesiona o pone en peligro bienes jurídicos concretos, sean estos de orden privado o público, sino también bienes jurídicos inmateriales, como el orden constitucional y la paz pública.
- En resumen, el "sistema político y jurídico" u "orden político y constitucional", es el bien jurídico que viene a ser afectado por las diversas manifestaciones de terror, con objetivos mediatos o inmediatos, para la consecución de un fin político, sea cual fuere éste, tal como el de separar una parte del territorio nacional o la de imponer un plan o programa político, económico o social.
- La meta del terrorismo es la de conducir a la opinión pública a presionar a los gobiernos a ceder ante las demandas de los grupos terroristas; así la población objetivo se convierte en una herramienta en las manos de los terroristas, adelantando la agenda política en el nombre del que el terrorismo se perpetra.
- Para quebrar un régimen de terror es necesario no aislar a las probables víctimas de las fuentes de protección y generar condiciones para que la población no se atomice y dividida por la sospecha y por una rivalidad mutuamente destructiva.
- El terrorismo que se vive en el país se debe entender como la aplicación de una herramienta prescrita por la doctrina comunista, que como tal será usada hasta el mismo día en que desaparezca el comunismo y no se disuadirá con

- resoluciones de las Naciones Unidas o por expresiones de indignación de los jefes de Estado, de las legislaturas, o de la sociedad.
- En resumen, el terrorismo es un sistema para dividir y conquistar, pero sólo si sus víctimas se lo permiten.
 - Existe suficiente normatividad a nivel internacional para controlar y reprimir el terrorismo, que aún no ha sido ratificada por Colombia, que debe ser estudiada en detalle por el legislador y el ejecutivo.
 - En el campo interno, se cuenta con importantes herramientas jurídicas que es necesario aplicar en todo su rigor y que son susceptibles de ser mejoradas, pero se encuentran vacíos en lo relativo a la penalización de la apología al terrorismo y arrepentimiento.
 - Un periodismo responsable y una audiencia preparada para entender los mensajes transmitidos hacen que el terrorismo pierda su fuerza frente al blanco seleccionado (la población).
 - El gobierno juega un papel fundamental en mantener cohesionada a la población, negando la victoria psicológica al enemigo y no permitiendo su manipulación. Esto solo se logra con mecanismos efectivos de comunicación e integración de la población y sus instituciones.
 - Una herramienta esencial con la que puede contar el estado para mantener esa cohesión, es la educación desde los primeros años escolares a su población en la cultura de la paz, la convivencia y los derechos humanos. Además de programas de capacitación y sensibilización en identidad nacional y lucha antiterrorista a sus adultos. (Ejemplo cartilla anexo 2)
 - Las Fuerzas Institucionales deben integrarse con la población para obtener de ella información que le permita planear y ejecutar operaciones exitosas y así mismo generar sentimientos de cohesión y seguridad que le nieguen la victoria psicológica al enemigo.
 - La integración de la ciudadanía y de las instituciones del estado a través de una mesa de ayuda, se puede constituir en un importante logro en la lucha contra el terrorismo, porque se incrementa la confianza y la colaboración.

- El levantamiento de los procesos con los cuáles va a operar la Mesa de Ayuda, es una acción indispensable para automatizarla y optimizar la atención al ciudadano, para ello se deben integrar los diferentes entes del estado, la mesa de ayuda y la ciudadanía.
- El establecimiento de Acuerdos de Niveles de Servicio (ANS), es una manera efectiva de manejar adecuadamente las expectativas de la ciudadanía y un mecanismo de medida para las instituciones del estado que los suscriben.
- Se debe explorar en el campo legal, la normatividad referente al arrepentimiento y a la apología del terrorismo, ya que son vacíos en nuestra legislación que pueden significar avances en la lucha contra el terrorismo.
- La Gestión del conocimiento se hace indispensable para actualizar de manera permanente los modos de actuación del estado y superar las expectativas de la ciudadanía.
- Se recomienda escalar la presente propuesta a las entidades del estado relacionadas en la misma, para que sea evaluada y perfeccionada con miras a su despliegue.

INDICE

BIBLIOGRAFIA

1. ENTENDIMIENTO DEL TERRORISMO.....	1
1.1 APROXIMACION JURIDICA.....	1
OCROSPOMA Pella Luis Enrique. Boletín jurídico www.derecho.com	
1.3 CONDICIONES PARA EL MANTENIMIENTO DE UN RÉGIMEN DE	
Escuela Superior de Guerra. Análisis del Conflicto Interno Colombiano. Revista. 2002	
1.5 EL TERRORISMO EN COLOMBIA.....	17
GRANT Wardlaw. Terrorismo Político. Colección "ediciones Ejercito". Madrid. 1986.	
7.2 LEGISLACION RELACIONADA CON EL CONTROL	
Chronology 1968-1974 (Santa Mónica): Rand Corporation, Rand Paper Series R-1597-DOS / ARPA, marzo, 1975	
2.3 LEGISLACION RELACIONADA CON EL CONTROL SOBRE LA	
JENKINS, B. M. High Technology Terrorism and Surrogate War: The Impact of New Technology on Low Violence. (Santa Monica, California: Rand Corporation)	
2.4 LEGISLACION RELACIONADA CON EL CONTROL SOBRE	
VARGAS Fenando Antonio . "Un país sin Derechos". abril del 2001	
2.5 LEGISLACION RELACIONADA CON EL CONTROL DEL	
Nuevo Código Penal Colombiano Ley 599 del 2000	
2.6 TRATADOS EN MATERIA DE EXTRADICION.....	28
Escuela Superior de Guerra. Pontificia Universidad Javeriana. "El papel de las FFMM en una democracia en desarrollo". 2002	
3. LOS AGENTES IMPALTABLES EN CUALQUIER ESTRATEGIA.....	30
Terrorism Act 200; Part III, Offenses, Disclosure of information, Cooperation with police; Part IV, Information and evidence, Financial Information, Disclosure of Information; Part VII, Miscellaneous, Specified organisations, Evidence.	
3.1 LOS MEDIOS DE COMUNICACION.....	47
Legislación antiterrorista España, Perú, Inglaterra, Estados Unidos, Italia, Argentina, Colombia	
3.2 EL GOBIERNO.....	48
Legislación antiterrorista Organización de las Naciones Unidas	
4. FUNDAMENTOS SOBRE LOS CUALES SE DEBE PLANIFICAR UNA	
Legislación antiterrorista Organización de Estados Americanos	
4.1 MEDIDAS ANTITERRORISTAS (Opciones Fundamentales).....	53
5. DISEÑO DE UNA ESTRATEGIA DE ACCION INTEGRAL DE LUCHA	
CONTRA EL TERRORISMO.....	57
5.1 SENSIBILIZACION ANTE LA LUCHA ANTI-TERRORISTA.....	58
5.2 INTEGRACION Y PARTICIPACION DE LOS DIFERENTES	
ACTORES EN LA LUCHA ANTITERRORISTA.....	58
5.3 ACCIONES EFECTIVAS.....	58

6. CONCLUSIONES.....	60
BIBLIOGRAFIA.....	63
INDICE.....	64
ANEXOS.....	65

INDICE

1. ENTENDIMIENTO DEL TERRORISMO.....	1
1.1 APROXIMACIÓN JURÍDICA.....	1
1.2 EL TERROR COMO ESTRATEGIA DE GUERRA PSICOLÓGICA..	12
1.3 CONDICIONES PARA EL MANTENIMIENTO DE UN RÉGIMEN DE TERROR.....	15
1.4 EFECTOS DEL TERRORISMO.....	16
1.5 EL TERRORISMO EN COLOMBIA.....	17
2. LEGISLACIÓN EXISTENTE PARA COMBATIR EL TERRORISMO.....	24
2.1 LEGISLACIÓN DE LA ONU Y SU APLICACIÓN EN COLOMBIA....	24
2.2 LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL CONTROL ANTITERRORISTA EN AEROPUERTOS, PUERTOS MARÍTIMOS, AERONAVES, O PLATAFORMAS NAVALES.....	26
2.3 LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL CONTROL SOBRE LA TOMA DE REHENES, TORTURA, PERSONAS PROTEGIDAS Y PERSONALIDADES.....	27
2.4 LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL CONTROL SOBRE TRAFICO ILÍCITO DE ARMAS, MUNICIONES O EXPLOSIVOS.....	27
2.5 LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL CONTROL DEL TRÁNSITO, DISTRIBUCIÓN Y ALMACENAMIENTO DE SUSTANCIAS PELIGROSAS, LA CIRCULACIÓN ILÍCITA DE MATERIALES NUCLEARES, QUÍMICOS, BIOLÓGICOS Y OTROS MATERIALES POTENCIALMENTE LETALES.....	28
2.6 TRATADOS EN MATERIA DE EXTRADICIÓN.....	30
2.7 OTROS CONVENIOS DE COOPERACIÓN.....	31
2.8 RESOLUCIÓN 1373 DEL 28 DE SEPTIEMBRE DE 2001.....	31
2.9 LEGISLACIÓN COLOMBIANA.....	35
3. LOS JUGADORES INFALTABLES EN CUALQUIER ESTRATEGIA ANTITERRORISTA Y SU PAPEL.....	47
3.1 LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN.....	47
3.2 EL GOBIERNO.....	48
3.3 LAS FUERZAS MILITARES.....	49
4. FUNDAMENTOS SOBRE LOS CUALES SE DEBE PLANIFICAR UNA ESTRATEGIA ANTITERRORISTA.....	51
4.1 MEDIDAS ANTITERRORISTAS (Opciones Fundamentales).....	53
5. DISEÑO DE UNA ESTRATEGIA DE ACCIÓN INTEGRAL DE LUCHA CONTRA EL TERRORISMO.....	57
5.1 SENSIBILIZACIÓN ANTE LA LUCHA ANTI-TERRORISTA.....	58
5.2 INTEGRACIÓN Y PARTICIPACIÓN DE LOS DIFERENTES ACTORES EN LA LUCHA ANTITERRORISTA.....	58
5.3 ACCIONES EFECTIVAS.....	58

6. CONCLUSIONES.....	60
BIBLIOGRAFIA.....	63
INDICE	64
ANEXOS	66
ANEXO 1 OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS DERIVADAS DE LA RESOLUCIÓN 1373 DE LA ONU DEL 28 DE SEPTIEMBRE DEL 2001 Y LAS NORMAS DEL ORDENAMIENTO INTERNO COLOMBIANO RELACIONADAS	66
ANEXO 2 SENSIBILIZACIÓN ANTE LA LUCHA ANTI TERRORISTA.....	66
ANEXO 3 MESA DE AYUDA	66

ANEXO 1

OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS DERIVADAS DE LA RESOLUCIÓN 1373 DEL 28 DE SEPTIEMBRE DE 2001 DE LA ONU Y LAS NORMAS DEL ORDENAMIENTO INTERNO COLOMBIANO RELACIONADAS

OBLIGACIONES DERIVADAS DE LA RESOLUCIÓN Y ENTIDAD COMPETENTE	ORDENAMIENTO INTERNO
<p>Prevenir y suprimir la financiación de actos terroristas.</p> <p>CONGRESO Y MINDEFENSA (NORMAS PENALES Y REGLAMENTACIÓN) FISCALÍA Y JUECES</p>	<p>Artículo 340. <i>Concierto para delinquir</i>. Cuando varias personas se concierten con el fin de cometer delitos, cada una de ellas será penada, por esa sola conducta, con prisión de tres (3) a seis (6) años.</p> <p>Cuando el concierto sea para cometer delitos de genocidio, desaparición forzada de personas, tortura, desplazamiento forzado, homicidio, terrorismo, narcotráfico, secuestro extorsivo, extorsión o para organizar, promover, armar o financiar grupos armados al margen de la ley, la pena será de prisión de seis (6) a doce (12) años y multa de dos mil (2.000) hasta veinte mil (20.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes.</p> <p>La pena privativa de la libertad se aumentará en la mitad para quienes organicen, fomenten, promuevan, dirijan, encabecen, constituyan o financien el concierto o la asociación para delinquir.</p> <p>Artículo 345. <i>Administración de recursos relacionados con actividades terroristas</i>. El que administre dinero o bienes relacionados con actividades terroristas, incurrirá en prisión de seis (6) a doce (12) años y multa de doscientos (200) a diez mil (10.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p>Reglamentación de la Ley de Seguridad y Defensa Nacional (art. 1º transitorio que obliga al Gobierno a expedir una <i>Estrategia Integral contra el Terrorismo</i>).</p>
<p>Penalizar la provisión o recolección de fondos destinados a llevar a cabo actos terroristas.</p> <p>CONGRESO Y MINDEFENSA (NORMAS PENALES Y REGLAMENTACIÓN) FISCALÍA Y JUECES</p>	<p>Artículo 340, 345 C.P. Reglamentación de la Ley de Seguridad y Defensa Nacional (art. 1º transitorio que obliga al Gobierno a expedir una <i>Estrategia Integral contra el Terrorismo</i>).</p>

ANEXO 1

OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS DERIVADAS DE LA RESOLUCIÓN 1373 DEL 28 DE SEPTIEMBRE DE 2001 DE LA ONU Y LAS NORMAS DEL ORDENAMIENTO INTERNO COLOMBIANO RELACIONADAS

OBLIGACIONES DERIVADAS DE LA RESOLUCIÓN Y ENTIDAD COMPETENTE	ORDENAMIENTO INTERNO
<p>Congelar fondos, activos financieros u otros recursos económicos de personas involucradas en este tipo de actos.</p> <p>FISCALÍA Y JUECES SUPERBANCARIA BANCO DE LA REPÚBLICA</p>	<p>Artículo 340, 345 C.P. Código de Procedimiento Penal - principales normas: Artículo 60 CPP y ss. <i>Embargo y secuestro de bienes. Simultáneamente a la providencia en la que se imponga medida de aseguramiento o con posterioridad, el funcionario judicial decretará el embargo y secuestro de los bienes de propiedad del sindicado.</i></p> <p>En los eventos en que no haya lugar a resolver la situación jurídica, el funcionario judicial, con posterioridad a la vinculación, de oficio o a solicitud de la parte civil, ordenará el embargo y secuestro de bienes de propiedad del sindicado cuando obre en el proceso la prueba a que se refiere el artículo 356 de este código.¹</p> <p>El embargo y secuestro de los bienes se ordenará en cuantía suficiente para garantizar el pago de los perjuicios que se hubieren ocasionado, previa caución que se debe prestar de acuerdo al régimen establecido en el Código de Procedimiento Civil. Esta decisión se adoptará mediante providencia de sustanciación. (...)</p> <p>Artículo 65. <i>Cancelación de personería jurídica de sociedades u organizaciones dedicadas al desarrollo de actividades delictivas, o cierre de sus locales o establecimientos abiertos al público.</i> Cuando en cualquier momento del proceso el funcionario judicial encuentre demostrado que se han dedicado total o</p>

¹ Artículo 356. Requisitos. Solamente se tendrá como medida de aseguramiento para los imputables la detención preventiva. Se impondrá cuando aparezcan por lo menos dos indicios graves de responsabilidad con base en las pruebas legalmente producidas dentro del proceso. No procederá la medida de aseguramiento cuando la prueba sea indicativa de que el imputado pudo haber actuado en cualquiera de las causales de ausencia de responsabilidad.

ANEXO 1

OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS DERIVADAS DE LA RESOLUCIÓN 1373 DEL 28 DE SEPTIEMBRE DE 2001 DE LA ONU Y LAS NORMAS DEL ORDENAMIENTO INTERNO COLOMBIANO RELACIONADAS

OBLIGACIONES DERIVADAS DE LA RESOLUCIÓN Y ENTIDAD COMPETENTE	ORDENAMIENTO INTERNO
<p>Tomar los pasos necesarios para prevenir la comisión de actos terroristas.</p> <p>CONGRESO Y MINDEFENSA (NORMAS PENALES Y REGLAMENTACIÓN) FISCALÍA Y JUECES (APLICACIÓN) AUTORIDADES CON FUNCIONES DE POLICÍA JUDICIAL (INVESTIGACIÓN)</p>	<p>parcialmente personas jurídicas, sociedades u organizaciones al desarrollo de actividades delictivas, ordenará a la autoridad competente que, previo el cumplimiento de los requisitos legales establecidos para ello proceda a la cancelación de su personería jurídica o al cierre de sus locales o establecimientos abiertos al público.</p> <p>Artículo 67. <i>Comiso</i>. Los instrumentos y efectos con los que se haya cometido la conducta punible o que provengan de su ejecución, y que no tengan libre comercio, pasarán a poder de la Fiscalía General de la Nación o a la entidad que ésta designe, a menos que la ley disponga su destrucción o destinación diferente.</p> <p>Igual medida se aplicará en los delitos dolosos, cuando los bienes que tengan libre comercio y pertenezcan al responsable penalmente sean utilizados para la realización de la conducta punible o provengan de su ejecución. Ley de extinción de dominio (ley 333 de 1996).</p>
<p>Prohibir a sus nacionales la destinación de fondos, activos financieros u otros recursos económicos de personas involucradas en este tipo de actos.</p> <p>CONGRESO Y MINDEFENSA (NORMAS PENALES Y REGLAMENTACIÓN) FISCALÍA Y JUECES</p>	<p>Artículo 340, 345 C.P. CPP.</p>

ANEXO 1

OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS DERIVADAS DE LA RESOLUCIÓN 1373 DEL 28 DE SEPTIEMBRE DE 2001 DE LA ONU Y LAS NORMAS DEL ORDENAMIENTO INTERNO COLOMBIANO RELACIONADAS

OBLIGACIONES DERIVADAS DE LA RESOLUCIÓN Y ENTIDAD COMPETENTE	ORDENAMIENTO INTERNO
<p>Abstenerse de cualquier apoyo a entidades o personas envueltas en los mismos.</p> <p>CONGRESO Y MINDEFENSA (NORMAS PENALES Y REGLAMENTACIÓN) FISCALÍA Y JUECES (APLICACIÓN) AUTORIDADES CON FUNCIONES DE POLICÍA JUDICIAL (INVESTIGACIÓN)</p>	<p>Artículo 30 (cómplices), art. 340 C.P.</p>
<p>Tomar los pasos necesarios para prevenir la comisión de actos terroristas.</p> <p>CONGRESO, MINDEFENSA, OFICINA ALTO COMISIONADO PAZ, SUPERBANCARIA, BANREPUBLICA, FISCALÍA, DAS, CANCELLERÍA, MINJUSTICIA, MININTERIOR, ETC.</p>	<p>La tipificación de normas como las contenidas en el Código Penal constituyen medidas disuasivas que pueden prevenir el terrorismo. Lo propio podría ocurrir si Colombia se hiciera parte de los convenios sobre terrorismo internacional que no ha ratificado.</p>
<p>Negar santuario a quienes estén envueltos en actos terroristas.</p> <p>GOBIERNO NACIONAL, FISCALÍA Y JUECES AUTORIDADES CON FUNCIONES DE POLICÍA JUDICIAL (INVESTIGACIÓN)</p>	<p>Artículo 30 (cómplices), art. 340 C.P.</p>

ANEXO 1

OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS DERIVADAS DE LA RESOLUCIÓN 1373 DEL 28 DE SEPTIEMBRE DE 2001 DE LA ONU Y LAS NORMAS DEL ORDENAMIENTO INTERNO COLOMBIANO RELACIONADAS

OBLIGACIONES DERIVADAS DE LA RESOLUCIÓN Y ENTIDAD COMPETENTE	ORDENAMIENTO INTERNO
<p>Evitar que sus territorios sean usados para actos terroristas contra otros Estados o sus ciudadanos.</p> <p>GOBIERNO NACIONAL, DAS, FISCALÍA Y JUECES</p>	<p>Legislación interna contra el terrorismo.</p> <p>Artículo 144. <i>Actos de terrorismo.</i> El que, con ocasión y en desarrollo de conflicto armado, realice u ordene llevar a cabo ataques indiscriminados o excesivos o haga objeto a la población civil de ataques, represalias, actos o amenazas de violencia cuya finalidad principal sea aterrorizarla, incurrirá por esa sola conducta en prisión de quince (15) a veinticinco (25) años, multa de dos mil (2.000) a cuarenta mil (40.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de quince (15) a veinte (20) años.</p> <p>Artículo 173. <i>Apoderamiento de aeronaves, naves, o medios de transporte colectivo.</i> El que mediante violencia, amenazas o maniobras engañosas, se apodere de nave, aeronave, o de cualquier otro medio de transporte colectivo, o altere su itinerario, o ejerza su control, incurrirá, por esa sola conducta, en prisión de diez (10) a quince (15) años y multa de mil (1.000) a tres mil (3.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p>La pena se aumentará de la mitad a las tres cuartas partes, cuando no se permita la salida de los pasajeros en la primera oportunidad.</p> <p>Artículo 340. <i>Concierto para delinquir.</i> Cuando varias personas se concierten con el fin de cometer delitos, cada una de ellas será penada, por esa sola conducta, con prisión de tres (3) a seis (6) años.</p> <p>Cuando el concierto sea para cometer delitos de genocidio, desaparición forzada de personas, tortura, desplazamiento forzado, homicidio, terrorismo, narcotráfico, secuestro extorsivo, extorsión o para organizar, promover, armar o financiar grupos armados al margen de la ley, la pena será de prisión de seis (6) a doce (12) años y multa de dos mil (2.000) hasta veinte mil (20.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes.</p> <p>La pena privativa de la libertad se aumentará en la mitad para quienes</p>

ANEXO 1

OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS DERIVADAS DE LA RESOLUCIÓN 1373 DEL 28 DE SEPTIEMBRE DE 2001 DE LA ONU Y LAS NORMAS DEL ORDENAMIENTO INTERNO COLOMBIANO RELACIONADAS

OBLIGACIONES DERIVADAS DE LA RESOLUCIÓN Y ENTIDAD COMPETENTE	ORDENAMIENTO INTERNO
	<p>organicen, fomenten, promuevan, dirijan, encabecen, constituyan o financien el concierto o la asociación para delinquir.</p> <p>Artículo 341. <i>Entrenamiento para actividades ilícitas.</i> El que organice, instruya, entrene o equipe a personas en tácticas, técnicas o procedimientos militares para el desarrollo de actividades terroristas, de escuadrones de la muerte, grupos de justicia privada o bandas de sicarios, o los contrate, incurrirá en prisión de quince (15) a veinte (20) años y en multa de mil (1.000) a veinte mil (20.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p>Artículo 342. <i>Circunstancia de agravación.</i> Cuando las conductas descritas en los artículos anteriores sean cometidas por miembros activos o retirados de la Fuerza Pública o de organismos de seguridad del Estado, la pena se aumentará de una tercera parte a la mitad.</p> <p>Artículo 343. <i>Terrorismo.</i> El que provoque o mantenga en estado de zozobra o terror a la población o a un sector de ella, mediante actos que pongan en peligro la vida, la integridad física o la libertad de las personas o las edificaciones o medios de comunicación, transporte, procesamiento o conducción de fluidos o fuerzas motrices, valiéndose de medios capaces de causar estragos, incurrirá en prisión de diez (10) a quince (15) años y multa de mil (1.000) a diez mil (10.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, sin perjuicio de la pena que le corresponda por los demás delitos que se ocasionen con esta conducta.</p> <p>Si el estado de zozobra o terror es provocado mediante llamada telefónica, cinta magnetofónica, video, casete o escrito anónimo, la pena será de dos (2) a cinco (5) años y la multa de cien (100) a quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p>Artículo 344. <i>Circunstancias de agravación punitiva.</i> Las penas señaladas en el inciso primero del artículo anterior, serán de doce (12) a veinte (20) años de prisión y multa de cinco mil (5.000) a treinta mil (30.000) salarios mínimos</p>

ANEXO 1

OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS DERIVADAS DE LA RESOLUCIÓN 1373 DEL 28 DE SEPTIEMBRE DE 2001 DE LA ONU Y LAS NORMAS DEL ORDENAMIENTO INTERNO COLOMBIANO RELACIONADAS

OBLIGACIONES DERIVADAS DE LA RESOLUCIÓN Y ENTIDAD COMPETENTE	ORDENAMIENTO INTERNO
	<p>legales mensuales vigentes, cuando:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Se hiciere copartícipe en la comisión del delito a menor de dieciocho (18) años; 2. Se asalten o se tomen instalaciones de la Fuerza Pública, de los cuerpos de seguridad del Estado, o sedes diplomáticas o consulares; 3. La conducta se ejecute para impedir o alterar el normal desarrollo de certámenes democráticos; 4. El autor o partícipe sea miembro de la Fuerza Pública o de organismo de seguridad del Estado; 5. Cuando la conducta recaiga sobre persona internacionalmente protegida diferente de las señaladas en el título II de este Libro, o agentes diplomáticos de conformidad con los Tratados y Convenios Internacionales ratificados por Colombia, o se afecten edificaciones de países amigos o se perturben las relaciones internacionales. <p>Artículo 345. <i>Administración de recursos relacionados con actividades terroristas.</i> El que administre dinero o bienes relacionados con actividades terroristas, incurrirá en prisión de seis (6) a doce (12) años y multa de doscientos (200) a diez mil (10.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p>Artículo 346. <i>Utilización ilegal de uniformes e insignias.</i> El que sin permiso de autoridad competente importe, fabrique, transporte, almacene, distribuya, compre, venda, suministre, sustraiga, porte o utilice prendas, uniformes, insignias o medios de identificación reales, similares o semejantes a los de uso privativo de la fuerza pública o de los organismos de seguridad del Estado, incurrirá en prisión de tres (3) a seis (6) años y multa de cincuenta (50) a mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p>Artículo 347. <i>Amenazas.</i> El que por cualquier medio apto para difundir el pensamiento atemorice o amenace a una persona, familia, comunidad o</p>

ANEXO 1

OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS DERIVADAS DE LA RESOLUCIÓN 1373 DEL 28 DE SEPTIEMBRE DE 2001 DE LA ONU Y LAS NORMAS DEL ORDENAMIENTO INTERNO COLOMBIANO RELACIONADAS

OBLIGACIONES DERIVADAS DE LA RESOLUCIÓN Y ENTIDAD COMPETENTE	ORDENAMIENTO INTERNO
<p>Garantizar que las personas que cometen estos actos sean llevadas a la justicia.</p> <p>FISCALÍA, DEBER CIUDADANO DE COLABORACIÓN CON LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA</p>	<p>institución, con el propósito de causar alarma, zozobra o terror en la población o en un sector de ella, incurrirá, por esta sola conducta, en prisión de uno (1) a cuatro (4) años y multa de diez (10) a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p>
<p>Tipificar en la legislación interna los actos terroristas como delito grave.</p> <p>CÓNGRESO</p> <p>FISCALÍA Y JUECES (APLICACIÓN)</p>	<p>Si la amenaza o intimidación recayere sobre un servidor público perteneciente a la Rama Judicial o al Ministerio Público o sus familiares, en razón o con ocasión al cargo o función que desempeñe, la pena se aumentará en una tercera parte.</p> <p>Artículo 348. <i>Instigación a delinquir.</i> El que pública y directamente incite a otro u otros a la comisión de un determinado delito o género de delitos, incurrirá en multa.</p>
<p>Brindar asistencia recíproca en materia penal.</p> <p>GOBIERNO</p> <p>FISCALÍA</p>	<p>Si la conducta se realiza para cometer delitos de genocidio, desaparición forzada de personas, secuestro extorsivo, tortura, traslado forzoso de población u homicidio o con fines terroristas, la pena será de cinco (5) a diez (10) años de prisión y multa de quinientos (500) a mil (1.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes.</p>
<p></p>	<p>Artículo 349. <i>Incitación a la comisión de delitos militares.</i> El que en beneficio de actividades terroristas incite al personal de la Fuerza Pública u organismos de seguridad del Estado a desertar, abandonar el puesto o el servicio, o ponga en práctica cualquier medio para este fin, incurrirá en prisión de dos (2) a cinco (5) años y multa de diez (10) a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p>

ANEXO 1

OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS DERIVADAS DE LA RESOLUCIÓN 1373 DEL 28 DE SEPTIEMBRE DE 2001 DE LA ONU Y LAS NORMAS DEL ORDENAMIENTO INTERNO COLOMBIANO RELACIONADAS

OBLIGACIONES DERIVADAS DE LA RESOLUCIÓN Y ENTIDAD COMPETENTE	ORDENAMIENTO INTERNO
<p>Asegurar que las personas que cometen estos actos sean llevadas a la justicia.</p> <p>FISCALÍA, DEBER CIUDADANO DE COLABORACIÓN CON LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA</p>	<p>Tratándose de delitos sancionados por el ordenamiento penal es obligatorio llevarlas a la justicia. La administración de justicia es una función pública de acuerdo a la Constitución Nacional (art. 228 y ss.)</p>
<p>Tipificar en la legislación interna los actos terroristas como delito grave.</p> <p>CONGRESO FISCALÍA Y JUECES (APLICACIÓN)</p>	<p>Esta recomendación no aplica como tal en la legislación interna colombiana pues no existe la categoría de delitos graves como ocurre en los ordenamientos del <i>common law</i>. Sin embargo es de resaltar que además de tipificarse el terrorismo y conductas relacionadas como delito sujeto a penas considerables, varios tipos penales son agravados o aumentados en sus penas cuando se comenten con <i>finés terroristas</i>.² Adicionalmente, en el capítulo relativo a las violaciones al DIH se incluye el terrorismo como conducta especial en el marco de un conflicto armado.</p>
<p>Brindar asistencia recíproca en materia penal.</p> <p>GOBIERNO FISCALÍA</p>	<p>Los convenios bilaterales entre Estados son aplicables sobre este particular. Se ha consultado a la Oficina Jurídica sobre este particular. Además son aplicables a los delitos relacionados con el terrorismo la extradición, cooperación internacional y asistencia judicial contenidas en el artículo 499 y ss. del Código de Procedimiento Penal.</p>

² Homicidio (arts. 103 y 104 numeral 8 del Código Penal), secuestro (arts. 168, 169 y 170 numeral 6 del C.P), Utilización ilícita de equipos transmisores o receptores (art. 197, último párrafo), Contaminación ambiental (art. 332, último párrafo), Instigación a delinquir (art. 348, último párrafo), Empleo o lanzamiento de sustancias u objetos peligrosos (art. 359, último párrafo), Contaminación de aguas (art. 371, último párrafo), Corrupción de alimentos, productos médicos o material profiláctico (art. 372, último párrafo), Usurpación de funciones públicas (art. 425, último párrafo), Simulación de investidura o cargo (art. 426 y 427).

ANEXO 1

OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS DERIVADAS DE LA RESOLUCIÓN 1373 DEL 28 DE SEPTIEMBRE DE 2001 DE LA ONU Y LAS NORMAS DEL ORDENAMIENTO INTERNO COLOMBIANO RELACIONADAS

OBLIGACIONES DERIVADAS DE LA RESOLUCIÓN Y ENTIDAD COMPETENTE	ORDENAMIENTO INTERNO
<p>Impedir el movimiento de terroristas a través de controles fronterizos efectivos y de medidas para evitar la falsificación de documentos.</p> <p>CANCILLERÍA, DAS, AUTORIDADES CON FUNCIONES DE POLICÍA JUDICIAL (INVESTIGACIÓN)</p>	<p>Se ha consultado a la División de Visas y a la Dirección General de Asuntos Consulares sobre esta materia.</p>

ANEXO 2

SENSIBILIZACIÓN ANTE LA LUCHA ANTI TERRORISTA

1. Desarrollo de campañas de acción psicológica sobre la población (ver folleto adjunto)
- 2- Categoría de traidores a la patria al personal de maestros que hagan apología del terrorismo en las escuelas, colegios y universidades.

Uno de los blancos audiencia principales para hacer apología del terrorismo se encuentra en las escuelas, colegios y universidades donde aquellos maestros patrocinadores, auspiciadores o simplemente simpatizantes de las acciones terroristas de las organizaciones Narco - terroristas encuentran el ambiente propicio para corromper las débiles mentes, en proceso de formación o lograr conseguir más adeptos, y porque no, autores materiales de estas malas acciones.

Los estudiantes se encuentran en ocasiones y en ciertos planteles educativos indefensos ante la capacidad de influencia y las ideologías que profesan algunos maestros que tienen una orientación afín con los principios comunistas, que como se ha visto, inspiran constantemente a sus adeptos a utilizar el terrorismo como una de "todas las formas de lucha" de su filosofía central organizacional para tomarse el poder y derrocar el establecimiento democrático.

Aunque el artículo 18 de la constitución dice: "se garantiza la libertad de conciencia. Nadie será molestado por razón de sus convicciones o creencias no compelido a revelarlas ni obligado a actuar contra su conciencia". En la misma se plasman algunos deberes que se deben acatar y aplicar por parte de

todos los ciudadanos como: respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios; respetar y apoyar a las autoridades democráticas legítimamente constituidas para mantener la independencia y la integridad nacionales. Por lo cual no es aceptable que existan personas que aprovechando su condición de educadores de la juventud pretendan distorsionar la realidad de las acciones del Estado, logrando con ello influir en las mentes de los jóvenes y utilizarlos para los fines que les impone el comunismo.

3. Apología del terrorismo, tipificada en el código penal colombiano

Teniendo en cuenta que la población colombiana es susceptible de influenciar por parte de las organizaciones Narco-terroristas, por medio de arengas que puedan hacer sus líderes en diferentes lugares del país y por la debilidad de sus convicciones como sociedad. Es necesario buscar o promulgar medidas que eviten que estos actos se lleven a cabo para desestabilizar la unidad nacional. Entre ellas está la de lograr que la apología del terrorismo se tipifique como delito a la luz de la jurisprudencia colombiana, así como se hace en legislaciones de otros países.

En este sentido bueno es ver como parangón el artículo 102 del código penal, el cual habla de la apología del genocidio. "El que por cualquier medio difunda ideas o doctrinas que propicien o justifiquen las conductas constitutivas de genocidio, o pretendan la rehabilitación de regímenes o instituciones que amparen prácticas generadoras de las mismas, incurrirá en prisión de seis (6) a diez (10) años, multa de quinientos (500) a mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de cinco (5) a diez (10) años".

Teniendo como base la pena de prisión que da el delito anterior, y comparando sus consecuencias en la población con aquellas que generan los actos de

terrorismo se puede decir que la pena por las acciones cometidas por apología del terrorismo podría llegar a ser de ocho (8) a quince (15) años y lograr con esta evitar o disuadir estas actividades ilícitas en cualquier lugar del territorio nacional.

4. ARREPENTIMIETO

Llamar arrepentido al imputado que se pretende beneficiar con la eximición de pena, o con su atenuación, por el hecho de prestar colaboración post delictual con los órganos de investigación, auto incriminándose o delatando a sus cómplices es una figura jurídica que actualmente ha sido incorporada al sistema judicial de una gran cantidad de países afectados por el terrorismo.

Y es que las normas que comúnmente son denominadas así no persiguen el sincero arrepentimiento del imputado a través del reconocimiento y búsqueda de expiación de la propia culpa. Ellas sólo apuntan a la promoción de conductas colaboracionistas a partir de una premisa básica, cual es la de la admisión, por parte del propio Estado, de su incapacidad e ineficiencia en la lucha contra la criminalidad, especialmente la de tipo asociativo.

Hay que aclarar que esta naturaleza de normas no es ni novedosa se la conoce desde la época romana, bajo la forma de un derecho premial, basado en la recompensa .

Pero quien ha sido considerado el fundador del derecho premial fue el inglés Jeremy Bentham. Este último fue partidario de las recompensas ofrecidas por la denuncia de los delitos y de los premios por la delación de los coimputados dado que era preferible la impunidad de uno de los cómplices que la de todos.

Sin embargo, el propio Bentham desnudó uno de los riesgos de las promociones al decir que existía el peligro que fuesen una invitación al crimen

y que entre muchos criminales, el más malo no solo quedará sin castigo, sino podrá ser también recompensado.

De todas maneras, y a pesar de la crítica que diversos juristas hacen de esta figura, hoy aparece como una alternativa para la legislación colombiana, pues podría ser una herramienta novedosa para combatir todas las manifestaciones del terrorismo que actualmente golpean a Colombia.

No se pretende lograr la introducción de este tipo de legislación, pero sí es necesario para su estudio, conocer su esencia jurídica y mecanismos de aplicación, que bien en un futuro, podrían servir como instrumentos necesarios para la lucha contra el terrorismo.

ANTECEDENTES Y RESEÑA

Al analizar la figura "testigo de la corona" o "terrorista arrepentido" en la legislación de diversos países, se mantendrá el énfasis en la particularidad de aquella figura jurídica en cada país que la generó, en el contexto de una coyuntura y tradición jurídica propias.

Es así que en Alemania, por un plazo de tres años, el Tribunal dispone de la opción de rebajar o remitir la pena a culpables o bien el Fiscal puede omitir la persecución. En España, por dos años y con el propósito de favorecer la reinserción social del reo, la ley establece rebajas o exención (o libertad condicional) en casos de "abandono voluntario" y colaboración con el Tribunal. En Italia, por un plazo de sólo 120 días (a partir de 30 de mayo de 1982), el Juez rebajará la pena en un tercio, si la información proporcionada es de excepcional relevancia para la reconstitución exacta del hecho y para el descubrimiento de los autores del mismo. En Francia, sin plazo de vigencia (aparentemente sin cambio desde 1986), la ley establece exención de la pena para el inculpado que ayude a evitar que se cometa un acto terrorista o rebaja de la mitad de la pena, en caso de identificar a los autores de actos terroristas.

Aunque en un país el arrepentimiento sea elemento constitutivo de la figura jurídica mencionada, con la ayuda al Tribunal como un factor adicional (Italia), en otro es la información la que constituye al inculpado en "testigo". También hay casos en que la figura tiene plazo de vigencia (España, Italia, Alemania) y otros (Francia, Chile) en que no lo tiene. No obstante, se legisla en torno al "testigo de la corona", como otra medida de emergencia, como otra arma necesaria de usar en la lucha contra el terrorismo. Se la concibe como un factor que creará desconfianza entre los terroristas y que dará al Fiscal acceso a información que no le llegaría de otra fuente. La figura siempre incluye la colaboración del inculpado (durante el proceso judicial o después de la condena) con el Tribunal en la persecución de sus cómplices.

Criterios y Principios Analíticos

Ya en 1764, el tratadista italiano, Cesare Beccaria, comentó nuestra figura, en términos generales:

"Ciertos tribunales ofrecen la impunidad al cómplice de grave delito que denuncie a sus compañeros. Tal recurso tiene sus inconvenientes y sus ventajas. Los inconvenientes son que la nación autoriza la traición detestable aun entre criminales; porque son menos fatales para una nación los delitos de valor que los de vileza; porque el valor no es frecuente; porque no espera más que una fuerza benéfica y directora que lo haga contribuir al bien público; y la vileza, en cambio, es más común y contagiosa, y cada vez se concentra más en sí misma. Además, el tribunal delata su propia incertidumbre y la debilidad de la ley, que implora la ayuda de quien le ofende. Las ventajas son, el prevenir delitos importantes y que, siendo patentes los efectos y ocultos los autores, atemorizan al público; además, se contribuye a mostrar que quien no guarda fidelidad a la ley, es decir, al público, no es probable que la guarde tampoco al particular. Parecería que una ley general que prometiese la impunidad al cómplice delator de algún delito, sería preferible a una simple

declaración en un caso particular, pues de ese modo se prevendrían las uniones con el recíproco temor que cada uno de los cómplices tendría a no exponerse más que él mismo; el tribunal no haría audaces a los criminales a quienes en un caso particular se les pide socorro. Una ley tal, sin embargo, debería acompañar la impunidad con el destierro del delator... (sic) Pero en vano me atormento por ahogar en mí el remordimiento que siento al decir que las sacrosantas leyes, el monumento de la confianza pública, la base de la moral humana, autoricen la traición y el disimulo. ¿Qué ejemplo no sería luego para la nación si se faltase a la impunidad prometida y que por doctas cavilaciones se arrastrase al suplicio, para deshonor de la fe pública, a quien hubiera respondido a la invitación de las leyes? No son raros en las naciones tales ejemplos, y por lo mismo no son raros tampoco los que no tienen de una nación otra idea que la de una máquina complicada cuyos engranajes mueve a su talante el más diestro o el más poderoso; fríos e insensibles a todo lo que constituye la delicia de las almas delicadas y sublimes, suscitan con imperturbable sagacidad los sentimientos más caros y las pasiones más violentas tan pronto como les resultan útiles para su fin, tecleando las almas como los músicos sus instrumentos." (Beccaria, 1974, p. 132s).

La legislación anti-terrorista es relativamente nueva, generándose en situaciones diversas de emergencia con miras de eliminar el fenómeno de terrorismo con la mayor eficacia y rapidez posibles. Como tal, es decir, por ser generalmente concebida como un conjunto de medidas excepcionales, necesarias para enfrentar una crisis o emergencia, se acepta un grado de suspensión de derechos normalmente protegidos por la ley, p. ej. la prolongación del período de detención sin cargos, reglas de incomunicación, o el derecho a asilo político.

En el Primer Congreso Iberoamericano de Facultades de Derecho y Especialistas en Terrorismo y Estado de Derecho (Viña del Mar, 1987), Ignacio Undurraga Chacón describió la emergencia como:

"La intervención de las fuerzas militares regulares, a fin de combatir eficazmente la violencia política armada y el terrorismo, necesariamente deben (sic) interrumpir por un tiempo que es variable el estado de derecho hasta ese momento vigente y actuar en forma sumaria y, muchas veces, utilizando métodos similares a la de los grupos insurgentes, a fin de poder combatir en igualdad de condiciones." Y, en el mismo Congreso, Escobar (1987) comenta la situación jurídico-penal frente al terrorismo de la siguiente manera:

"Para dominar el crecimiento ilícito de estas acciones (terrorismo) y el desarrollo y entrenamiento de grupos destinados a coaccionar por la violencia el orden interno debemos revisar algunos conceptos de acción legal que ya no configuran la técnica y la naturaleza de estas acciones bélicas no-militares....

Pero, ¿Cómo controlar los grupos extramilitares no controlados por los Estados o bien formados por algunos de ellos para subvertir el orden en otro?

La estructura jurídica de nuestros países no está preparada para ello. No configura adecuadamente el delito de coacción ilícita por las armas, ya sea física o psicológicamente; el ataque sin aviso a poblaciones indefensas, el uso de armas de enorme poder destructivo, la acción anónima contra el transporte y las fuentes de energía, la destrucción insensata para doblegar a un pueblo por el terror. Los procedimientos y recursos jurídicos son inadecuados y, por ende, lentos e ineficaces."

Para el uso de medidas más fuertes es posible distinguir dos tendencias: unos expresan alarma frente a medidas excepcionales a partir de su interés por velar por la coherencia global del sistema jurídico en cuestión, dentro de su preocupación por la defensa del régimen democrático, en general. Los otros, tratan el terrorismo como fenómeno social que amenaza la institucionalidad vigente y, a partir de aquella preocupación, detectan vacíos jurídicos y recomiendan medidas rigurosas y eficaces para eliminar dicha amenaza.

En el ámbito de legislaciones particulares, se dará prioridad a los criterios y principios analíticos empleados. Los criterios y principios claramente señalados son:

1. Igualdad ante la ley.
2. La ley debe aplicarse.
3. La colaboración del Estado con criminales es inmoral.
4. En sistemas acusatorios, el juez no debe asumir un rol inquisitivo.
5. El acusado debe conocer a su acusador.
6. La ley debe ser eficaz.

1. Igualdad ante la ley.

Según este principio, todos deben ser iguales ante la ley, sin privilegios ni tratamientos especiales o excepcionales. La figura del "testigo de la corona" implica mayor rebaja para quien colabore más y mejor con el Tribunal y es de suponer que las cabecillas, sabiendo más que los de menor rango dentro del grupo terrorista, podrán acceder a mayores rebajas de la pena (o hasta exención), mientras sus cómplices, sabiendo menos o nada útil al Tribunal, sufran todo el rigor de la ley.

Sin embargo, las leyes, en general, establecen un margen de flexibilidad en las penas establecidas para permitir la consideración de agravantes y atenuantes en cada caso. Desde esta perspectiva, la figura "testigo de la corona" puede entenderse como la evaluación normada de un atenuante importante en el caso de terrorismo, cual es el aporte de información al Tribunal que, de otro modo, nunca la conseguiría.

2. La ley debe aplicarse.

Según este principio, la ley, como medida específicamente creada para penar el delito, debe cumplir con tal función y no incluir excepciones o provisiones que la dejen nula, es decir, que dejarían el delito impune.

Así, este principio acepta la consideración de atenuantes y agravantes y, por ende, un espacio de flexibilidad en las penas requeridas pero resiste la exención o remisión total de la pena ya que, en esos casos, la ley queda viciada y la voluntad del legislador convertida en letra muerta.

3. La colaboración del Estado con criminales es inmoral.

Este principio señala que la figura del "testigo de la corona" extiende o amplía el concepto de "atenuante" al punto de alterarlo radicalmente. Es decir, los "atenuantes" en el sentido de circunstancias que disminuirían la gravedad del delito, pasan, en el caso del "testigo", a ser una colaboración activa o negociada del inculpado con el Tribunal, condicionada ésta a su eventual eficacia. Así, el Estado incorporaría, en su atribución de sancionar el delito, precisamente a quienes lo cometen, premiando dicha incorporación con rebajas o exención de la pena.

Cabe señalar aquí que la legislación italiana sitúa esta figura en un contexto de "arrepentimiento" o repudio público del terrorismo por parte del inculpado, estableciendo una distinción entre "arrepentimiento eficaz" (sólo repudio) y "más eficaz" que incluye colaboración activa, eficaz y negociada. En este caso, sería posible, tal vez, argumentar que el inculpado, una vez "arrepentido" y con miras al futuro, ya no es el criminal de antes y, por lo tanto, no sería inmoral aceptar su colaboración, ofrecida a partir de su arrepentimiento. Sin embargo, el "premio" ofrecido de antemano (normado de manera no totalmente discrecional) ha de influir en el arrepentimiento de modo que el inculpado no pierda su carácter de criminal sino simplemente busque liberarse de la pena.

De modo parecido, la ley española se justifica en términos de la "reinserción social" del culpable y condiciona la rebaja o remisión de la pena a la no reincidencia en el delito. Aquí, se entendería la colaboración del culpable como un factor de rehabilitación que favorezca la reinserción social del reo. Sin embargo, el elemento de negociación y la condición de eficacia (p. ej. que la información aportada lleve a otras condenas) resta credibilidad a dicha justificación o, al menos, limita su eficiencia a sólo aquellos reos que tengan información adecuada para hacerse acreedores de esta vía de reinserción social.

4. En sistemas acusatorios, el juez no debe asumir un rol inquisitivo.

Históricamente, se han contrapuesto dos grandes sistemas de configuración del proceso penal: el inquisitivo y el acusatorio. El principio inquisitivo se desarrolla en el procedimiento romano ante Magistrados, y en el Derecho Canónico, y en Francia y Alemania después de la irrupción del Derecho Canónico-italiano. En el mismo, el Juez procede básicamente de oficio a recoger el material probatorio. Se considera que la mejor fuente de obtención de dicho material es precisamente el imputado. La prueba básica es la confesión. El imputado es un mero objeto del proceso sometido a las presiones que sean necesarias para conseguir la prueba. Hay aquí en realidad un 'prejuicio', en el sentido más exacto de la expresión, ya que se parte de una presunción de culpabilidad. El Juez no ocupa la posición imparcial. La instrucción, que determina la acusación, es de la competencia del mismo órgano que después dictará sentencia y, en su caso, impondrá la pena.

En realidad, los rasgos que acabamos de exponer brevemente respecto del procedimiento inquisitivo lo definen como una estructura **no procesal** (énfasis del autor) para la realización de la justicia penal.... Es más bien una

estructura preprocesal (auto tutelar) para la imposición por el Estado de la potestad punitiva.

El sistema acusatorio se apoya en una filosofía completamente distinta. El Juez encargado de la jurisdicción penal se limita al fallo de las solicitudes y el material producido, dejando la interposición de las solicitudes y la recogida del material a aquellos que, persiguiendo intereses opuestos, se presentan como partes. El procedimiento penal se convierte... en un litigio. El acusado pasa a ser un sujeto 'del proceso', adquiere el significado formal de parte.

Esta definición del sistema acusatorio sería, en realidad, la que predomina en el área anglosajona.... Para un jurista continental sorprenden algunas de las consecuencias de este sistema, como esa especie de pacto o compromiso entre acusación y defensa ('Plea bargaining') pero que, frente a la inflación de demanda de justicia en la compleja sociedad moderna... se muestra como una vía de alivio

Pues bien, la potenciación, por parte de la legislación antiterrorista europea, de una escena de acción autónoma a la autoridad ejecutiva policial en la fase preliminar... no cabe duda que significa la reintroducción... de los elementos básicos de un sistema inquisitivo....

... (la nueva realidad inquisidora que surge de la proliferación de normas absolutorias o atenuantes en el Derecho Penal en relación con terroristas arrepentidos). Ello ha dado lugar a una gran polémica, sobre todo en Italia, en donde la figura del 'pentiti' ha tenido gran importancia en los grandes procesos contra terroristas. Un sector de la doctrina... ha sido el que más radicalmente se ha opuesto a la medida. Estas palabras de Ferrajoli sintetizan muy exactamente la posición de quienes más han rechazado la legislación sobre arrepentidos: 'Ahora no cabe duda de que el premio por la confesión, más en general los beneficios establecidos para el acusado por

el mérito acusatorio en lugar de defensivo en su interrogatorio, rompen radicalmente el moderno triángulo del proceso penal, transforman el interrogatorio en medio inquisitorial y de adquisición de pruebas; elimina el contradictorio, comprometiendo la falsificabilidad de las hipótesis acusatorias; degradan la relación procesal hacia un tête à tête inquisitorial dirigido a la confesión, donde el inquisidor-confesor, suprimiendo el papel antagonista de la defensa, extrae las pruebas de la colaboración del inquirido'. (Ferrajoli, 1981, en López, 1987, p. 112).

Aún desde posiciones más moderadas se contempla la legislación sobre terroristas arrepentidos, como un germen de distorsiones en el modelo procesal. Para Domenico Pulitano, la lógica subyacente a la legislación atenuatoria, es la búsqueda de la confesión-colaboración del imputado, como momento central de la investigación. Bajo este aspecto, sucede que una institución de experimentada utilidad tiene una naturaleza claramente no moderna, no orientada a la idea de la paridad entre las partes procesales, sino a métodos acentuadamente inquisitorios. Hay aquí una convergencia o conexión funcional con otros aspectos de la legislación de emergencia, por ejemplo, con la previsión de interrogatorios de policía sin la presencia del defensor" (López, 1987, p.108ss).

5. El acusado debe conocer a su acusador.

Este principio se refiere a la práctica, preferida en sistemas acusatorios, de realizar los juicios públicamente con todas las salvaguardias implícitas que ello conlleva.

La figura del "testigo de la corona", en la práctica, implica que la información aportada por el inculcado servirá como único elemento para nuevos arrestos y procesos, y que el nuevo inculcado no conocerá la fuente de la acusación (por razones de la seguridad del delator), lo que hará su defensa

su abogado defensor. (López, 1987, p. 69).

más difícil, especialmente si se considera la delación como base para presumir la culpabilidad del nuevo acusado.

Al respecto, cabe señalar que la legislación chilena vigente (al menos, parte de ella) expresamente requiere la comunicación de la acusación secreta al inculcado:

Ley 18.937: de Conductas Terroristas.

"Artículo 15.- Cuando a juicio del Tribunal resulte conveniente para el éxito de la investigación mantener en secreto las declaraciones y la individualización de los testigos, de denunciados o de cualquier persona que deba comparecer en el proceso, o cuando cualquiera de dichas personas así lo requiera, el Tribunal hará constar dichos antecedentes en cuaderno separado, que tendrá carácter de confidencial y al cual tendrá acceso exclusivamente el Tribunal al que corresponde el conocimiento y fallo de algún recurso.

Los antecedentes que obren en el referido cuaderno confidencial deberán ser dados a conocer al inculcado o reo para su adecuada defensa al momento de notificársele la acusación, en caso de que se pretendieren hacer valer en su contra para condenarlo.

Artículo 16.- Las personas mencionadas en el artículo precedente podrán declarar en lugar distinto al recinto del Tribunal y de cuya ubicación no se requerirá dejar constancia en el expediente."

Y, en Alemania, el asunto de este "principio de la publicidad" cobra mayor importancia al tomarse en cuenta otras normas relacionadas con procesos contra terroristas que coartan o suspenden derechos protegidos en otros procesos penales, por ejemplo, la norma llamada "interrupción de contactos" que dispone la incomunicación total del inculcado, inclusive de su abogado defensor. (López, 1987, p. 69).

6. La ley debe ser eficaz.

Este principio argumenta que la validez ética o su carácter de "moral" reside, en parte esencial, en su eficacia, especialmente al tratarse de derechos ampliamente reconocidos.

Kai Ambos (1989) sostiene que la figura del "testigo de la corona" no ha sido eficaz, razón por la cual debe ser abolida.

La colaboración de terroristas con las autoridades a través del "arrepentimiento eficaz" y en particular del "testigo de la corona" parece rara en vista del tratamiento inhumano que viven (presuntos) terroristas en las prisiones. La reacción de terroristas aislados e incommunicados hacia la colaboración ha sido en la mayoría de casos negativa. Más aún, la recusación total de la autoridad estatal se fortaleció y los detenidos empezaron muchas veces con acciones de resistencia pasiva para imponer sus demandas políticas.... Dadas estas actitudes, que caracterizan a los terroristas como "autores de convicción" o "de ideología", el uso eficaz de ellos como "testigos de la corona" parece más que dudoso....

Más aún, el esclarecimiento de un delito terrorista solamente en razón de una declaración de un 'testigo de la corona', parece no solamente criticable por razones jurídico-estatales.... En primer lugar, las experiencias con 'testigo de la corona' en casos de narcotráfico ... fue decepcionante: solamente 3,7% de los procedimientos penales llegaron a un esclarecimiento..., aunque se trata de 'autores materiales'. En segundo lugar, el 'testigo de la corona' abre muchas posibilidades de convicciones falsas por basarse sólo en pruebas conseguidas de él.... Finalmente, la regla tiene como asunción implícita una confianza irreal de los terroristas en las autoridades, porque exige primero la colaboración, la que ofrece posiblemente (énfasis del autor), después, la reducción o remisión de la pena Consecuentemente, el quinto punto de los catedráticos alemanes

ya citada, dice: la regla debe `como, se dice, ser proporcional en vista de la eficacia aumentada en el combate contra el terrorismo; sin embargo, justamente ese efecto no se puede esperar según el juicio de todos los expertos'." (Ambos, 1989, p.126s).

Sin embargo, parecería que, en este caso el argumento estadístico no sería suficiente para determinar la invalidez de la figura en cuestión. De hecho, se creó la figura, en parte, para sembrar desconfianza entre los integrantes de organizaciones terroristas, un efecto imposible de cuantificar. Y, al menos en Italia y tal vez España, el elemento de repudio público de la vía armada también tendría efectos no-medibles, tanto en la "opinión pública" como en los antiguos cómplices terroristas. Además, el número absoluto de casos de colaboración con el Tribunal no revela la importancia, tal vez singular, de la información aportada por el testigo, de modo que, tampoco desde esta óptica, se establecería la ineficacia de la figura.

CAMPAÑA DE ACCIÓN PSICOLÓGICA SOBRE LA POBLACIÓN
EN LA LUCHA ANTI TERRORISTA

1984



Digale NO

Al Terrorismo

CAMPAÑA DE ACCIÓN PSICOLÓGICA SOBRE LA POBLACIÓN EN LA LUCHA ANTI TERRORISTA



Dígale NO



Al Terrorismo

1. OBJETIVOS DEL

El terrorismo es un fenómeno que pretende infundir miedo para desorientar a la comunidad, cuyo propósito es alterar la estructura social, el terrorismo destruye la solidaridad, la cooperación y las fuerzas

“PARA COMBATIR EFICIENTEMENTE AL TERRORISMO HAY QUE CONOCERLO”

A. INTRODUCCIÓN.

La presente cartilla tiene como finalidad presentar a la ciudadanía en general alguna información básica sobre el terrorismo, para que se forme un concepto más claro sobre el mismo, sus estrategias, propósitos, objetivos, medios empleados.

Igualmente se mencionan algunas normas jurídicas destinadas a prevenir este delito, que por la importancia que revisten se considera oportuno difundirlas para el conocimiento general de la ciudadanía de una manera sencilla y no de conocimiento exclusivo de los estudiantes de derecho y profesionales de esta materia.

2. Se presentan algunas recomendaciones sobre que actitudes asumir frente al terrorismo, que se debe hacer y que no se debe hacer.

B. LA SEGURIDAD COMO UN BIEN PUBLICO

La seguridad es un aspecto de suma importancia para el Estado y su sociedad; para que el primero pueda cumplir sus funciones constitucionales y para el segundo, para que pueda disfrutar de sus libertades sin ninguna restricción jurídica, desarrollar sus potenciales y alcanzar el bienestar común; por estas razones se considera como un bien publico, pertenece a todos y es responsabilidad de todos velar por su mantenimiento.

C. CONOCIENDO AL TERRORISMO

1. OBJETIVOS DEL TERRORISMO

Infundir miedo para desorientar a la comunidad, cuyo propósito es alterar la estructura social; “el terrorismo destruye la solidaridad, la cooperación y las buenas

relaciones en que se basa la actividad social, cambiándolas por la inseguridad y la desconfianza"¹

Otro objetivo importante de las organizaciones terroristas es a través de sus actos de violencia aterrorizadores, con sus consabida atmósfera de alarma y temor, hacerse ver poderosas; porque la gente exagera la importancia y magnifica la fuerza de algunas organizaciones.

Ocasionar una ruptura general del orden social, desmoralizar a los ciudadanos haciéndoles perder la fe en la capacidad del gobierno, para mantener el orden y la estabilidad o garantizar su seguridad.

Los objetivos finales del terrorismo son políticos, pero emplean a la población civil como blanco de sus acciones para aterrorizarla con sus ataques y después de haber sufrido las consecuencias del mismo, presione al gobierno para que acceda a las demandas o exigencias de las organizaciones terroristas.

¹ WARDLAW, Grant.. Terrorismo Político. Ediciones Ejército. Madrid 1986. Pág. 85

2. MANIFESTACIONES DEL TERRORISMO

No son solamente los carros bomba las manifestaciones del terrorismo, este puede presentarse de manera diversa, de formas inimaginables, como se ha visto en los últimos acontecimientos nacionales y mundiales.

Artículo 144. Actos de terrorismo. El que, con

Entre las últimas manifestaciones de terrorismo en Colombia podemos destacar: collar bomba, bicicleta bomba, caballo bomba, moto bomba, cilindros de gas, perro bomba, cadáver bomba, secuestro de aviones, personalidades públicas y privadas; asalto y destrucción de poblaciones indefensas; voladuras oleoductos y torres de conducción eléctrica; destrucción de la propiedad pública y privada.

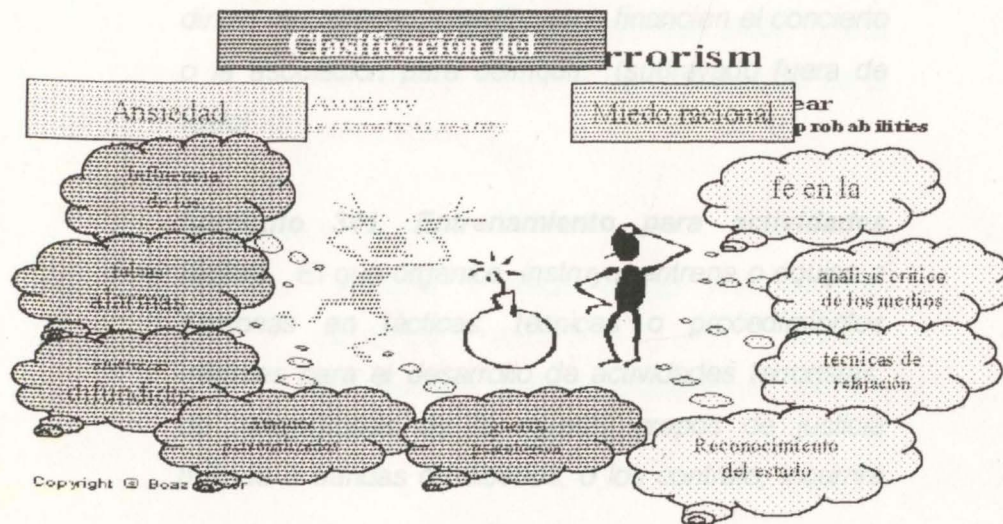
mensajes vigentes e inhabilitación para el servicio

Los grupos terroristas colombianos han establecido alianzas estratégicas con otras organizaciones terroristas, con el fin de mejorar sus técnicas de fabricación casera de artefactos explosivos empleados en sus acciones, como lo vimos en el caso de las Fuerzas Armadas Revolucionarias Comunistas (FARC)

con el Ejército Republicano Irlandés (IRA), alianzas que comparten objetivos terroristas, políticos y económicos afines.

3. CONSECUENCIAS DEL TERRORISMO

Causar miedo, según la clasificación de este de acuerdo a la figura; el daño psicológico y moral que ocasiona en la población civil, es la mas grave consecuencia que este puede tener, llena de miedo, incertidumbre y rompe la sensación de seguridad de la ciudadanía; además de los daños causados a la vida humana y a los bienes materiales.



4. LEGISLACIÓN ANTITERRORISTA

A continuación se relacionan algunos de los artículos del Código Penal Colombiano, que tipifican los actos terroristas y los delitos que se relacionan con el mismo, para conocimiento de la ciudadanía.

Artículo 144. Actos de terrorismo. El que, con ocasión y en desarrollo de conflicto armado, realice u ordene llevar a cabo ataques indiscriminados o excesivos o haga objeto a la población civil de ataques, represalias, actos o amenazas de violencia cuya finalidad principal sea aterrorizarla, incurrirá por esa sola conducta en prisión de quince (15) a veinticinco (25) años, multa de dos mil (2.000) a cuarenta mil (40.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de quince (15) a veinte (20) años.

Artículo 340. Concierto para delinquir. Cuando varias personas se concierten con el fin de cometer

delitos, cada una de ellas será penada, por esa sola conducta, con prisión de tres (3) a seis (6) años.

Cuando el concierto sea para cometer delitos de genocidio, desaparición forzada de personas, tortura, desplazamiento forzado, homicidio, terrorismo, narcotráfico, secuestro extorsivo, extorsión o para organizar, promover, armar o financiar grupos armados al margen de la ley, la pena será de prisión de seis (6) a doce (12) años y multa de dos mil (2.000) hasta veinte mil (20.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

La pena privativa de la libertad se aumentará en la mitad para quienes organicen, fomenten, promuevan, dirijan, encabecen, constituyan o financien el concierto o la asociación para delinquir." (subrayado fuera de texto)

"Artículo 341. Entrenamiento para actividades ilícitas. El que organice, instruya, entrene o equipe a personas en tácticas, técnicas o procedimientos militares para el desarrollo de actividades terroristas, de escuadrones de la muerte, grupos de justicia privada o bandas de sicarios, o los contrate, incurrirá

en prisión de quince (15) a veinte (20) años y en multa de mil (1000) a veinte mil (20000) salarios mínimos legales mensuales vigentes."

"Artículo 342. Circunstancia de agravación. Cuando las conductas descritas en los artículos anteriores sean cometidas por miembros activos o retirados de la Fuerza Pública o de organismos de seguridad del Estado, la pena se aumentará de una tercera parte a la mitad."

"Artículo 345. Administración de recursos relacionados con actividades terroristas. El que administre dinero o bienes relacionados con actividades terroristas, incurrirá en prisión de seis (6) a doce (12) años y multa de doscientos (200) a diez mil (10.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes."

D. ACTITUDES FRENTE AL TERRORISMO

1. QUE HACER

- Ante cualquier situación sospechosa en su vecindario o en cercanías a su lugar de trabajo, informar inmediatamente a las autoridades.
- Permanecer atento y vigilante sin perder la calma, para no difundir el pánico y la zozobra.
- Organizarse en la comunidad para tener control sobre la situación y actividades que se realizan y sus participantes.
- En las actividades sociales y comunitarias conseguir consenso para que todos y cada uno sea un promotor de la seguridad de la comunidad.

2. QUE NO HACER

- Concurrir a sitios donde han ocurrido atentados terroristas bajo ninguna circunstancia, para no aumentar el miedo y

el pánico; además, para no dificultar la acción de las autoridades.

- Dejar pasar inadvertidas situaciones sospechosas o fuera de lo normal en el vecindario o sitio de trabajo.
- Suministrar información a desconocidos, que estén interesados en saber acerca de la rutina, sitio de vivienda o trabajo de personas y sus familiares, pues pueden ser víctimas del secuestro o cualquier otra acción terrorista.

ANEXO 3

MESA DE AYUDA

1.1. AMBIENTE ACTUAL

Si bien es cierto, que en Colombia se anima a la integración de la ciudadanía con las instituciones del estado y a proveer información útil para prevenir delitos e incrementar la seguridad, lo cierto es que no se cuenta con un sistema recolector de dicha información, que proporcione un único punto de contacto al ciudadano, enlace a las diferentes agencias de seguridad, haga seguimiento de las diferentes informaciones hasta tomar una acción con respecto a la información del ciudadano y sirva de herramienta para hacer gestión del conocimiento¹.

En este anexo, propone y describe un sistema que suple la deficiencia actual y desarrollo las fases 2 "Integración y participación de los diferentes actores en la lucha antiterrorista" y 3 "Acciones efectivas. La descripción del sistema comprende los procesos necesarios para recibir, procesar, escalar, hacer seguimiento de las informaciones ciudadanas y generar una base de conocimiento que permita agilizar y mejorar las respuestas que las diferentes agencias del estado proporcionan en la lucha antiterrorista y ante eventuales emergencias y evaluar su desempeño. Así mismo, se describen de manera funcional los requerimientos que la tecnología debe cubrir en el eventual caso de que se piense implementar el sistema.

¹ El término "Gestión del Conocimiento" será explicado mas adelante de manera especial como uno de los procesos clave del sistema.

1. GENERALIDADES

1.1. AMBIENTE ACTUAL.

Las diferentes agencias de seguridad y de prevención y atención de emergencias y desastres del estado² han desarrollado mecanismos para el acopio de la información de interés o de alertas tempranas proveniente de la ciudadanía, entre los cuáles la telefonía ocupa un lugar central.

1.2. AMBIENTE DESEADO.

De esta manera, cada agencia de seguridad pone al servicio de la comunidad unos números telefónicos de contacto, por lo que el ciudadano, dependiendo de la naturaleza de la información debe conocer el número específico de la agencia que esta en capacidad de desarrollar acciones con dicha información. Con éste sistema, puede suceder una o varias de las siguientes situaciones:

- La información aportada tiene carácter local, ya que se proporciona a una agencia en particular de una determinada localidad o división política y las demás agencias locales no tienen acceso a la misma y oficinas de la misma agencia en otras divisiones políticas nunca se enteran de la misma, haciendo difícil correlacionar información generada en diferentes localidades y descubrir patrones de comportamiento delictivo de carácter superior al de la división política que atiende la llamada del ciudadano o en el caso de emergencias, preparar apoyo de manera temprana desde otras regiones o divisiones políticas.

² Las agencias prevención y atención de emergencias y desastres del estado al igual que las agencias de seguridad, tienen fines comunes en cuanto propenden por la seguridad y bienestar de la población y sus modos de operación son similares, por lo que la propuesta que se haga se puede aplicar de manera genérica a ambos tipos de agencias, justificando de mejor manera las inversiones que se deban realizar ante una eventual implantación.

- La información aportada a las diferentes agencias se clasifica y prioriza de acuerdo a los criterios particulares de cada agencia (criterios que dependen principalmente de su especialización) y se pierde información que podría ser de interés a otras agencias.
- No se hace seguimiento a la información del ciudadano hasta dar por cerrado el caso para garantizar la atención adecuada a la comunidad.
- Se pierde la oportunidad de generar conocimiento que ayude a resolver casos futuros de una manera más efectiva o a preverlos.

1.2. AMBIENTE DESEADO.

El ciudadano debe contar con un mecanismo sencillo y efectivo de comunicar a las agencias de seguridad y de atención de emergencias información que pueda ser de interés para éstas y el estado debe tener la posibilidad de aprovechar de la mejor manera esta información.

Lo anterior significa poner a disposición de la comunidad un único punto de contacto en donde se recepcione la información. Dicho punto da acceso a un sistema, en el que se asegure que:

- El ciudadano aporta la información necesaria y suficiente para tratar los diferentes casos que informa y resolverlos si es posible de primera mano.
- La información aportada se relaciona con hechos similares sucedidos en diferentes localidades y buscan patrones de comportamiento que permitan acciones proactivas a las fuerzas de seguridad del estado y de atención de emergencias.
- Se direccionan los casos a la agencia o agencias adecuadas.

- Se hace seguimiento a las acciones de respuesta, de manera que se asegure la toma de una acción o acciones en referencia a la información recolectada y la solución del caso.
- Se analizan las diferentes respuestas para producir conocimiento que permita realimentar el sistema.
- Dicho punto de contacto puede ser un número único nacional de teléfono del tipo 911 usado en los Estados Unidos, un correo electrónico o una página WEB, entre otros mecanismos o una combinación de ellos.

1.3. ESTRATEGIA PARA LA OPTIMIZACIÓN DEL USO DE LA INFORMACIÓN CIUDADANA.

El encuentro de la ciudadanía con las agencias de seguridad y de atención y prevención de desastres del estado es crítico por uno o varias de las siguientes razones:

- El ciudadano no tiene a su disposición mecanismos sencillos y estándares para contactar de manera confiable y permanente a una agencia.
- El ciudadano encuentra riesgoso relacionarse con las agencias y se previene de proporcionar información que podría ser valiosa en la lucha contra el terrorismo o en la atención y prevención de desastres.
- La ciudadanía puede pensar que su información no será tratada con la debida reserva, oportunidad y seriedad, dada la poca acreditación y variedad de números telefónicos de contacto proporcionados.

De igual manera, las agencias de inteligencia no están preparadas para explotar grandes volúmenes de información que se llegaren a presentar ante una eventual colaboración masiva de la ciudadanía por cualquiera de las siguientes razones:

- No poseen los canales de comunicación suficientes para una atención masiva de la ciudadanía.
- No hay criterios claros para la distribución de la información entre las diferentes agencias del estado, de manera que se explote al máximo y se logre la optimización de recursos por la especialización de las diferentes agencias.
- No se hace un seguimiento estricto a las acciones realizadas y resultados obtenidos como fruto de la información aportada por la ciudadanía.
- No existe un mecanismo para realizar chequeos cruzados de las diferentes informaciones de inteligencia obtenidas en diferentes lugares geográficos, es decir, no se explota cabalmente la información y los análisis normalmente se limitan a lo local de cada agencia.
- No existe un mecanismo de aprendizaje que permita de manera permanente gestionar conocimiento aplicable a la mejora de las acciones de las agencias de seguridad y de atención y prevención de desastres en cuanto a procesos, estructuras organizacionales, tecnología y formación de su talento humano.

Por lo anterior, para desarrollar las Fases 2 y 3 se plantea *“Integrar de manera masiva a la ciudadanía como fuente de información y preparar a las agencias de seguridad y de atención y prevención de desastres para aprovechar esta oportunidad”*.

procedimientos y herramientas tecnológicas para la captura, procesamiento, distribución y presentación de información.

2. PROPUESTA.

La implementación de la estrategia planteada se puede lograr mediante una combinación de elementos organizacionales reflejados en los procesos de dirección, cultura organizativa, recursos humanos, tecnología y estructura organizacional³, por lo que el presente trabajo explora una de las infinitas alternativas posibles, que ha que a criterio del autor, puede ser la más efectiva y consiste en usar tecnología disponible actualmente en el mercado y desarrollar procesos de atención a la ciudadanía, de dirección, de capacitación y de integración de las agencias de inteligencia a partir de la información como elemento central.

El sistema se fundamenta en una Mesa de Ayuda⁴ distribuida geográficamente, compuesta por un nodo central que gestiona la información nacional y regionales que lo hacen con la información de carácter local.

La Mesa de Ayuda esta compuesta por los gestores de la misma, todas las agencias de seguridad y de atención y prevención de desastres de la localidad,

³ STONICH, J. Paul and the Management Análisis Center, Como implementar la estrategia, Editorial Instituto de Empresa, Madrid, 1983.

⁴ Mesa de Ayuda: Es un término de origen inglés "Help Desk", que se refiere a la parte de la organización encargada de recibir y solucionar problemas relacionados con tópicos específicos como tecnologías de la información o asistencia en los procesos del negocio. Para ello tiene definidos procesos de atención a usuario, de procesamiento de información para dar respuesta inmediata a sus usuarios o procesos de escalamiento de dichos problemas a quienes puedan solucionarlo, procesos de seguimiento y de generación de conocimiento. La Mesa de Ayuda normalmente cuenta con una herramienta tecnológica que enlaza una central telefónica y/o un servicio de Internet como un correo electrónico o una página WEB, con una plataforma computacional.

procedimientos y herramientas tecnológicas para la captura, procesamiento, distribución y presentación de información.

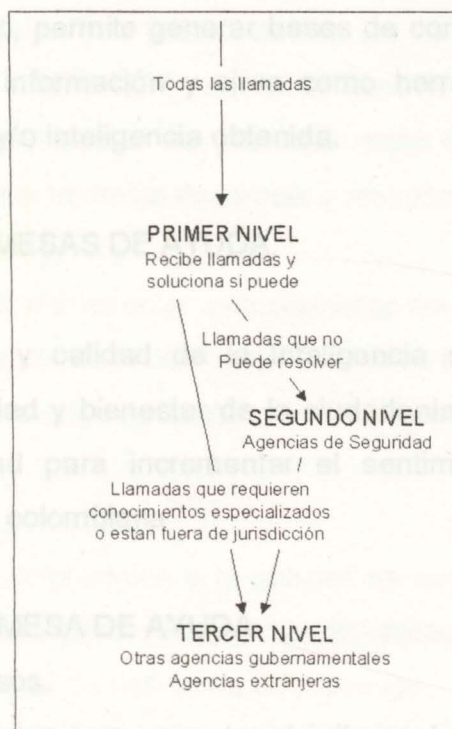
La distribución geográfica de la mesa esta determinada por el plan nacional de numeración telefónica como primer criterio ya que el teléfono se convierte en un medio primario de interacción con la ciudadanía (limitante esta que no se tiene en cuenta en el caso de usar como mecanismo de contacto el Internet), como segundo criterio por la distribución de las amenazas y en tercer lugar por la distribución geográfica de las agencias de seguridad del estado. Los criterios se fundamentan en los siguientes hechos: el Plan Nacional de Numeración Telefónica determina los códigos de área y ciudad y por lo tanto, los límites geográficos desde donde se pueden realizar llamadas de carácter local (en el caso de uso del Internet, la limitante se plantea por la penetración del servicio), la distribución geográfica de la amenaza escapa a la voluntad del estado y es un condicionamiento que determina el dispositivo de las agencias de seguridad y de prevención y atención de desastres y por último, la distribución geográfica de las agencias de seguridad, que pueden variar su dispositivo según lo determinen los dos criterios anteriores.

La conformación del sistema que contempla un nodo central y nodos regionales, obedece a la necesidad de especializar las mesas de ayuda y las agencias de seguridad y de prevención y de atención de desastres locales en las características particulares de la región que atienden y de ejercer de manera centralizada la explotación de todos los datos del sistema con el fin de generar nuevo conocimiento y ejercer la gestión general del sistema en los aspectos administrativos, procedimentales y tecnológicos.

- -Proceso de la información.
- -Difusión y empleo de la información y/o inteligencia obtenida.

La figura muestra la estructura típica de atención de llamadas⁵. Las llamadas llegan al primer nivel de la mesa, si este nivel no las puede solucionar las transfiere al segundo nivel o área especializada que si no la puede solucionar se vale del tercer nivel, externo si es del caso.

Figura No. 1. Estructura de atención de llamadas.



2.1 EL PROCESO DE INTELIGENCIA Y LA MESA DE AYUDA.

La inteligencia sigue de manera general el siguiente proceso:

- -Planeamiento del esfuerzo de búsqueda de información.
- -Búsqueda de información.
- -Proceso de la información.
- -Difusión y empleo de la información y/o inteligencia obtenida.

⁵ Adaptado de "Running an Effective Help Desk", de Barbara Czegel, segunda edición, Wiley Computer Publishing, 1998.

Estas fases suceden simultáneamente. Mientras que los medios de búsqueda están recolectando nueva información, la información obtenida está siendo procesada y difundida⁶

La Mesa de Ayuda apoya de manera integral el proceso de inteligencia porque esta siempre disponible, permite recolección de información virtualmente desde cualquier lugar del mundo, permite generar bases de conocimiento que ayudan al procesamiento de la información y sirve como herramienta de difusión y control de la información y/o inteligencia obtenida.

2.2. OBJETIVO DE LAS MESAS DE AYUDA.

Incrementar la cantidad y calidad de la inteligencia sobre actividades que atentan contra la seguridad y bienestar de la ciudadanía, para combatirlas con oportunidad y efectividad para incrementar el sentimiento de seguridad y bienestar en la población colombiana

2.3. PROCESOS DE LA MESA DE AYUDA

Importancia de los procesos.

Los procesos son necesarios para asegurar el éxito por las siguientes razones:

- Consistencia y calidad del servicio. Los miembros de las mesas de ayuda no deben inventar las reglas en la medida que atienden a la ciudadanía. Si los ciudadanos entienden que van a obtener resultados cuando contactan a las mesas de ayuda se animarán a compartir información.
- Los procedimientos ayudan a la ciudadanía a hacer mejor uso de las mesas de ayuda. Si los miembros de las mesas de ayuda preguntan por información específica cada vez que un ciudadano los contacta, la ciudadanía empezará a tener lista la información requerida cuando hace

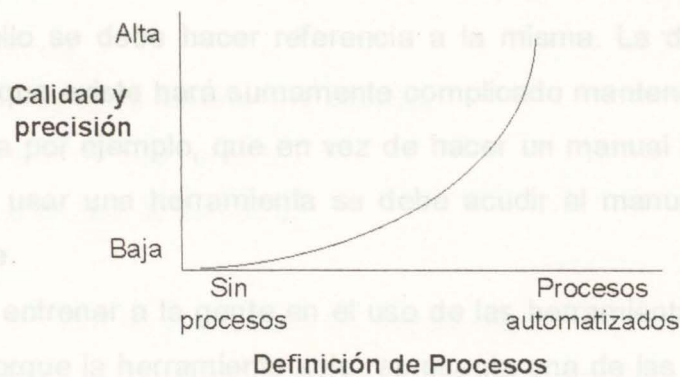
⁶ Manual de Inteligencia de Combate del Ejército Nacional.

Los procedimientos documentados facilitan la automatización y hacen posible explotar de mejor manera las herramientas tecnológicas. Un proceso documentado es más fácil de automatizar que uno que solo existe como rumor en diferentes versiones. Las herramientas tecnológicas de las mesas de ayuda solo podrán enrutar las llamadas en las diferentes colas de atención dependiendo de quien tiene la capacidad de resolver los problemas únicamente si los procesos están definidos para asegurar que las llamadas son tomadas de la cola y resueltas.

Se puede pensar que el documentar estrictamente los procedimientos va en contra de la regla natural de dejar las cosas fluir naturalmente, como lo hacen los ríos, pero se debe ser conciente también que los ríos fluyen porque tienen un lecho labrado en la roca.

La figura muestra como la precisión y la calidad de una labor se incrementan cuando se aumenta la definición de los procedimientos. La automatización es considerado el mas alto nivel de definición de procesos.

Figura 2. La calidad y precisión se mejora en la medida en que se mejora la definición de los procesos



Los procesos son más efectivos cuando son desarrollados y documentados por la gente que normalmente los realiza. Los procesos internos para trabajos tales como la atención de llamadas, resolución de problemas y manejo de requerimientos deben ser revisados y mejorados por el personal que labora en las mesas de ayuda, aprovechando la experiencia que van a ganar día a día en la operación.

• Resolución de preguntas.

La documentación de los procesos asegura que se usarán y actualizarán sin dificultad. La documentación de los mismos es la parte fácil, hacer que se usen es el reto. La única forma de garantizar que los procesos se seguirán de manera consistente es automatizándolos.

• Procesos específicos internos de las mesas de ayuda (central y regionales) y

Es práctico, respecto a los procesos:

- Que sean tan cortos como sea posible.
- Que estén ubicados en un sitio fácilmente accesible como la página WEB o en bibliotecas descentralizadas.
- Que se revisen periódicamente para mantenerlos "vivos".
- Hacer que los miembros de la Mesa de Ayuda entiendan su rol en cada uno de ellos.

• Registro de información.

Cuando se están documentando los procesos se debe tener en cuenta:

o - Cómo se debe registrar.

- No duplicar la información que esta almacenada y mantenida en otro lugar, en vez de ello se debe hacer referencia a la misma. La duplicación de la información que existe hará sumamente complicado mantenerla actualizada. Esto significa por ejemplo, que en vez de hacer un manual de instrucciones sobre como usar una herramienta se debe acudir al manual del fabricante directamente.
- No se debe entrenar a la gente en el uso de las herramientas en vez de los procesos, porque la herramienta solo representa una de las posibilidades de

realizar un proceso y previene de contar con el conocimiento necesario para sortear imprevistos.

Los procesos más significativos que se deben implementar en el sistema son:

- Manejo de llamadas.
- Resolución de preguntas.
- Resolución de problemas.
- Manejo de emergencias.
- Reportes.
- Comunicación entre mesas de ayuda.
- Procesos específicos internos de las mesas de ayuda (central y regionales) y
- Gestión del Conocimiento.

Manejo de llamadas.

La información necesaria para describir un manejo de llamadas debe incluir lo siguiente:

- Saludo a ser usado.
- Registro de información.
 - Qué debe ser registrado.
 - Cómo se debe registrar.
- Asignar prioridad.
- Enrutar la llamada.
 - Cuándo se debe enrutar una llamada.
 - Cómo enrutar una llamada.
 - Cuando enrutar la llamada.

El software que se use en las mesas de ayuda debe presentar rutinas para el manejo de llamadas y no será necesario documentar detalles. La información

acerca de a quien enrutar las llamadas debe existir en una librería central de procedimientos.

• Cerrar la pregunta: Determinar si la pregunta debe ser agregada a una lista
Resolución de problemas.

Los procedimientos para la resolución de problemas deben incluir los siguientes detalles:

- Las emergencias tienen prioridad 1. Los procesos para manejar las emergencias
- Captura de la información concerniente al problema. lo a la acción y a quien
- Revisión de tendencias. la etapa de la emergencia. Estos procesos se deben
- Consecución de ayuda. respectivas. Dichas agencias son:
- Cierre del problema.

• Departamento administrativo de Seguridad.

La captura de la información concerniente a un problema puede sugerir como tratarlo. La revisión de tendencias puede ser realizada por la herramienta tecnológica usada, dependiendo de la sofisticación de la misma. La consecución de ayuda sugiere a quien ir o que documentos o sistemas consultar para avanzar en áreas específicas. Cerrar el problema puede incluir interactuar con el informante para realimentarlo.

• Servicio de ambulancias.

Resolución de preguntas.

• Otras de interés según la naturaleza de la información como el Ministerio de
Los procesos para resolver preguntas deben contener entre otras la siguiente información:

Seguimiento.

- Revisión de tendencias: Ver que otros ciudadanos han realizado preguntas similares y derivar si es del caso campañas de difusión sobre tópicos específicos.
- Formulación de recomendaciones: de acuerdo al conocimiento acumulado.

analizada y solo se descartará cuando se pruebe su inutilidad o se tome una acción.

- Consecución de ayuda: Describe como obtener mayor información en temas específicos.
- Cerrar la pregunta: Determinar si la pregunta debe ser agregada a una lista de preguntas frecuentes.

Manejo de Emergencias.

Las emergencias tienen prioridad 1. Los procesos para manejar las emergencias deben incluir información en como ir del procedimiento a la acción y a quien mantener informado en cada etapa de la emergencia. Estos procesos se deben realizar con las agencias respectivas. Dichas agencias son:

- Departamento administrativo de Seguridad.
- Policía Nacional.
- Fiscalía General de la Nación.
- Fuerzas Militares.
- Defensa Civil.
- Cuerpos de Bomberos
- Red Nacional de atención de desastres.
- Servicio de ambulancias.
- Hospitales.
- Otras de Interés según la naturaleza de la información como el Ministerio de Salud, el Ministerio de Transporte, el Ministerio de Educación, etc.

Seguimiento.

La mesa de ayuda solo puede dar por cerrado un caso abierto a partir de una llamada hasta que ella misma como primer nivel, el segundo o el tercer nivel den una respuesta. Por lo tanto, este proceso asegura que la información va a ser analizada y solo se descartará cuando se pruebe su inutilidad o se tome una acción.

Reportes.

Los procedimientos de reporte deben contener información sobre que reportar, con que frecuencia y a quien. La herramienta tecnológica debe tener la capacidad de generar este tipo de reportes e inclusive, enviarlos de manera electrónica a las agencias interesadas.

En los reportes se debe dar especial atención a las mediciones del sistema y resultados que se obtengan. A partir de estas actividades se podrá:

- Identificar tendencias.
- Determinar requerimientos de capacitación a la ciudadanía.
- Identificar requerimientos del personal del sistema.
- Incrementar la productividad.
- Mejorar el tiempo de respuesta.
- Aumentar la satisfacción de los clientes.
- Verificar los acuerdos de niveles de servicio (ANS)⁷, establecidos con las agencias de segundo nivel y el propio de la mesa.
- Implementar mejoras continuamente.

Los resultados provenientes de las mediciones deben ser dados a conocer a los usuarios del servicio, detalles de éste aspecto se destacan en la sección de Mercadeo de la Mesa de Ayuda⁸.

Comunicación entre Mesas de Ayuda (Entre mesas de ayuda central y regionales).

⁷ ANS: Los acuerdos de niveles de servicio serán tratados de manera posterior, pero en general son pactos hechos entre las diferentes agencias de un sistema, respecto al rendimiento de cada uno esperado por los demás.

⁸ El mercadeo de la Mesa de Ayuda es un tema de especial interés para vender la imagen del sistema y se desarrollará en la parte final de este trabajo.

La comunicación entre las diferentes mesas de ayuda es necesaria para garantizar que todas ellas se encuentran informadas lo que está sucediendo, de manera que se pueden planear acciones conjuntas más efectivas. De esta manera se maximiza la información para la resolución de problemas minimizando la duplicación.

Procesos específicos internos de las mesas de ayuda.

Se deben diseñar procesos específicos a cada centro de atención como tareas que se deben desarrollar en los cambios de turno, formas que se deben llenar, etc.

Proceso de Gestión del Conocimiento.

Este proceso es quizás el más importante a largo plazo, puesto que proporciona los elementos necesarios para aprovechar la experiencia ganada en la operación y la capacidad del talento humano que allí labora. Debido a lo anterior, este proceso se desarrolla detalladamente como un apéndice del trabajo.

A continuación, se desarrolla el flujograma de la Mesa de Ayuda, que permite considerar la complejidad del sistema y a la ciudadanía como centro del mismo.

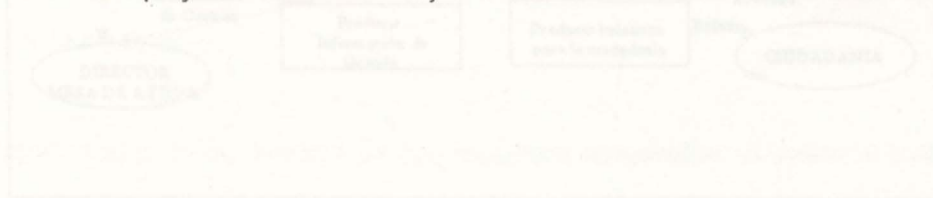


Figure 3. Flujograma de la Mesa de Ayuda²

2.4 ESTRUCTURA DEL SISTEMA.

2.5 POSICIONES Y PERFIL PROFESIONAL

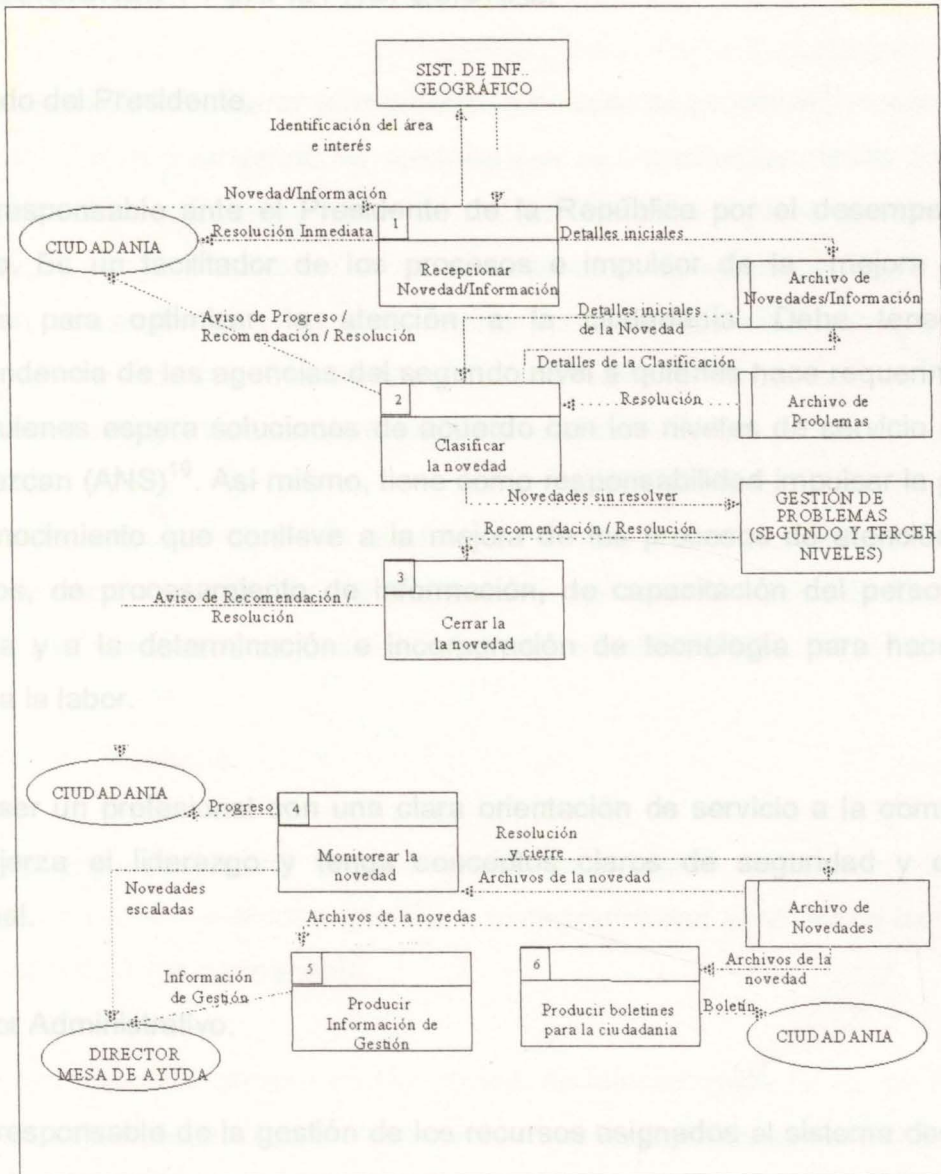


Figura 3. Flujograma de la Mesa de Ayuda⁹

⁹ Adaptado de "The Help Desk", IT Infrastructure Library, Andy McDonell, CCTA Library, Rosebery Court, England, 1999.

2.4 ESTRUCTURA DEL SISTEMA.

2.5.. POSICIONES Y PERFIL PROFESIONAL.

Delegado del Presidente.

Es el responsable ante el Presidente de la República por el desempeño del sistema. Es un facilitador de los procesos e impulsor de la mejora de los mismos para optimizar la atención a la ciudadanía. Debe tener total independencia de las agencias del segundo nivel a quienes hace requerimientos y de quienes espera soluciones de acuerdo con los niveles de servicio que se establezcan (ANS)¹⁰. Así mismo, tiene como responsabilidad impulsar la gestión del conocimiento que conlleve a la mejora de los procesos de atención a los usuarios, de procesamiento de información, de capacitación del personal del sistema y a la determinación e incorporación de tecnología para hacer mas efectiva la labor.

Director de Tecnología.

Debe ser un profesional con una clara orientación de servicio a la comunidad, que ejerza el liderazgo y tenga conceptos claros de seguridad y defensa nacional.

Director Administrativo.

Es el responsable de la gestión de los recursos asignados al sistema dentro del marco legal vigente.

Debe ser un profesional administrador, contador, economista o afin a las ciencias administrativas y contables, con gran sentido de responsabilidad y organización.

¹⁰ Los acuerdos de niveles de servicio se desarrollaran de manera posterior, pero en general se asemejan a un pacto de mantenimiento de ciertas capacidades de acción por parte de una agencia según requerimiento de otra parte.

Director de Procesos.

Es el responsable de liderar el levantamiento inicial de procesos¹¹ con los entes del segundo nivel y de definir los servicios que va a prestar las mesas de ayuda. Así mismo, debe estar en permanente contacto con todo el personal del sistema, en especial con los analistas (ubicados en la mesa de ayuda central) y con las agencias de segundo nivel, para realizar una actualización permanente de dichos procesos, su eliminación y creación de nuevos, de acuerdo al comportamiento del entorno o a cambios al interior del sistema.

De preferencia debe ser un ingeniero industrial o de sistemas, dominar herramientas de simulación de procesos y conocer el sector de Defensa y Seguridad. Debe poseer excelentes relaciones interpersonales.

Director de Tecnología.

Dada la dependencia del sistema en las tecnologías de la información, el Director de Tecnologías debe garantizar la disponibilidad absoluta de las mismas y su modernización permanente.

Se recomienda un ingeniero en electrónica, de telecomunicaciones, de sistemas o afín, con experiencia en mantenimiento y en gerencia de proyectos en tecnología. Debe poseer excelente capacidad de comunicación y de trabajo en equipo.

Director de Mesa de Ayuda Central.

¹¹ Estos procesos se refieren a la forma de hacer requerimientos a las agencias de segundo nivel, y a la forma de resolver problemas típicos que pueden ser tratados directamente por los operarios de la mesa sin necesidad de la intervención del segundo nivel y se constituyen en la primera base de conocimiento del sistema.

Debe ser un profesional con una clara orientación de servicio a la comunidad. Es el responsable ante el Delegado del Presidente por el desempeño de la Mesa de Ayuda Central, de la atención de los ciudadanos en una área geográfica dada y de integrar y analizar la información enviada por las mesas de ayuda regionales para determinar hechos o actuaciones que trascienden las fronteras regionales y coordinar a nivel central con las agencias de segundo nivel indicadas los cursos de acción. Así mismo, es el encargado de evaluar el desempeño de las regionales y de reportar ante el Delegado del Presidente los indicadores de gestión del sistema y la efectividad de las instituciones de segundo nivel con las que interactúa. Apoya la implementación de nuevos procesos que optimicen la labor de la mesa y del sistema, el despliegue de nueva tecnología y la capacitación del personal. Así mismo, esta en contacto permanente con las agencias de segundo nivel de la nación y con ellas analiza de manera permanente la situación para determinar debilidades y oportunidades de mejora del sistema.

Debe ser un profesional con una clara orientación de servicio a la comunidad, que ejerza el liderazgo y tenga conceptos claros de seguridad y defensa nacional.

Director de Mesa de Ayuda

Es responsable ante el Director de la Mesa de Ayuda Central por el desempeño de su Mesa, de la atención de los ciudadanos en una área geográfica dada y de compilar y analizar la información generada en su región.. Apoya la implementación de nuevos procesos que optimicen la labor de la mesa y del sistema, el despliegue de nueva tecnología y la capacitación del personal. Así mismo, esta en contacto permanente con las agencias de segundo nivel de su región y con ellas analiza de manera permanente la situación para determinar debilidades y oportunidades de mejora del sistema.

Debe ser un profesional con una clara orientación de servicio a la comunidad, que ejerza el liderazgo y tenga conceptos claros de seguridad y defensa nacional. *uso intensivo de tecnologías de la información, el sistema debe contar con la capacidad de mantenimiento. Los campos técnicos incluyen sistemas de Operario. ciones y sistemas de cómputo.*

Es el encargado de entrar en contacto con la comunidad para obtener la información de Interés al sistema. Por lo tanto, debe conocer los procedimientos aplicables a cada caso, generar confianza en el interlocutor y conocer cabalmente las agencias del segundo nivel para direccionar los requerimientos. Adicionalmente debe tener una sólida capacitación y dominio de la herramienta tecnológica que apoya su labor.

Dado lo delicado del trabajo a desarrollar por el operario, el rotar por estas posiciones a personal operativo de las agencias de segundo nivel puede facilitar esta labor dado el conocimiento especial que poseen sobre temas específicos sobre los cuáles consulta la ciudadanía y la sensibilidad de este personal ante estos temas, además del sentido de pertenencia al sistema que genera. Este personal se debe capacitar en atención a usuarios.

Analista.

El analista es el encargado de encontrar patrones, tendencias y plantear escenarios o situaciones probables sobre las cuáles se puede actuar desde hoy de manera preventiva y pro activa. Dado la amplitud de tópicos que se manejan, se debe integrar un equipo de analistas con conocimientos y experticia en cada uno de los campos trabajados. En general, deben tener gran capacidad de trabajo en equipo, rapidez mental y excelentes habilidades comunicativas.

Técnico

Dado el uso intensivo de tecnologías de la información, el sistema debe contar con la capacidad de mantenimiento. Los campos técnicos incluyen sistemas de comunicaciones y sistemas de cómputo.

El proceso de Administración de Llamadas maneja todos los requerimientos e informaciones de la ciudadanía, desde la recepción de éstos hasta su terminación.

El proceso comienza con la notificación de alguna información o requerimiento a través de métodos tradicionales como teléfono, memorando, correo electrónico o WEB y termina con el cierre de la llamada, ya sea porque el requerimiento fue escalado al nivel superior o porque se solucionó el problema.

3.1. TECNOLOGÍAS RECOMENDADAS PARA LA ADMINISTRACIÓN DE LLAMADAS.

Las tecnologías telefónicas pueden administrar el tráfico telefónico de la mesa de ayuda, enrutar llamadas, aceptar entradas de los ciudadanos a través del teclado telefónico o interactuar con otras tecnologías basadas en entradas de clientes. Ejemplos de estas tecnologías son los distribuidores automáticos de llamadas (ACD). La sofisticación de estas herramientas se incrementa constantemente y se pueden mezclar las funcionalidades de varias herramientas en una sola.

La tecnología integrada de computadores y teléfonos, de mayor flexibilidad y funcionalidad al procesamiento de voz, decreta el costo y facilita el uso de la telefonía para el usuario.

* La información técnica se obtuvo de las bases de conocimiento de "VisionTech" compañía de Tecnología con sede en Bogotá, bajo la dirección de los Ingenieros Oscar Hoyos y Álvaro Santamaría, implementadores reconocidos de Mesas de Ayuda en el sector bancario.

Otra tecnología que pueden ayudar a una Mesa de Ayuda son las propias del Internet, especialmente el correo electrónico y las páginas WEB.

3.1.1. ACD (DISTRIBUTED CALL CENTERS O AUTOMATIC CALL DISTRIBUTORS).

3. SELECCIÓN DE LA TECNOLOGÍA.¹²

El proceso de Administración de Llamadas maneja todos los requerimientos e informaciones de la ciudadanía, desde la recepción de éstos hasta su terminación.

El proceso comienza con la notificación de alguna información o requerimiento a través de métodos tradicionales como teléfono, memorando, correo electrónico o WEB y termina con el cierre de la llamada, ya sea porque el requerimiento fue escalado al nivel superior o porque se solucionó el problema.

3.1. TECNOLOGÍAS RECOMENDADAS PARA LA ADMINISTRACIÓN DE LLAMADAS.

Las tecnologías telefónicas pueden administrar el tráfico telefónico de la mesa de ayuda, enrutar llamadas, aceptar entradas de los ciudadanos a través del teclado telefónico e interactuar con otras tecnologías basadas en entradas de clientes. Ejemplos de estas tecnologías son los distribuidores automáticos de llamadas (ACD). La sofisticación de estas herramientas se incrementa aceleradamente y se pueden mezclar las funcionalidades de varias herramientas en una sola.

La tecnología integrada de computadores y teléfonos, da mayor flexibilidad y funcionalidad al procesamiento de voz, decrece el costo y facilita el uso de la telefonía para el usuario.

¹² La información técnica se obtuvo de las bases de conocimiento de "VisionTech" compañía de Tecnología con sede en Bogotá, bajo la dirección de los Ingenieros Oscar Hoyos y Alvaro Santamaría, implementadores reconocidos de Mesas de Ayuda en el sector bancario.

Otra tecnología que pueden ayudar a una Mesa de Ayuda son las propias del Internet, especialmente el correo electrónico y las páginas WEB.

o Duración de las llamadas

3.1.1. ACD (DISTRIBUIDOR AUTOMÁTICO DE LLAMADAS O AUTOMATIC CALL DISTRIBUTORS).

o Estrategias para estimar tendencias

Un ACD es un sistema telefónico o software dentro de un sistema telefónico que administra el flujo de llamadas que llegan a la mesa de ayuda y permite trabajar colas y programarlas para enrutar las llamadas a un operario específico de la Mesa de Ayuda.

o Ventajas

Un ACD generalmente enruta la llamada a una cola (el primero que llega es el primero en ser atendido). Si todos los operarios se encuentran ocupados, la llamada es colocada en una cola y se puede utilizar un mensaje como "Todo el personal se encuentra ocupado, su llamada será atendida tan pronto uno de nuestros operadores se desocupe".

o Atención

Otras características relevantes de esta tecnología son:

o Datos

- Se puede utilizar un mecanismo de desborde de llamada a un contestador automático, de tal forma que si el usuario lo desea, deja el mensaje y luego es contactado por uno de los operadores de la mesa de ayuda.
- El ACD monitorea las colas y envía la llamada que más tiempo ha esperado al próximo operario desocupado.
- Algunos ACDs permiten la programación de algoritmos de enrutamiento, de tal forma que pueden ser personalizados según las necesidades de cada mesa de ayuda.
- Algunos ACDs permiten que se pueda seleccionar de una lista de opciones de acuerdo al tipo de problema, de tal forma que pueda ser enrutada la llamada al área apropiada.
- Del ACD se pueden obtener mediciones importantes como:

- Llamadas atendidas vs. Llamadas abandonadas.
- Promedio tiempo en cola.
- Duración de las llamadas.
- Actividad de los agentes.
- Estadísticas para estimar tendencias.
- Horas pico durante el día.

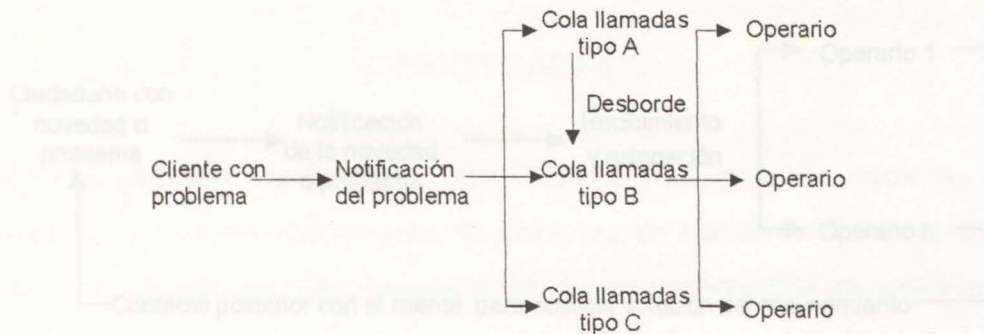
El ACD facilitará la debida atención telefónica sin pérdida de llamadas, lo mismo que un completo control estadístico del servicio ofrecido, brindando las siguientes ventajas:

- Se garantiza que todas las llamadas sean atendidas.
- Las llamadas en cola se distribuyen por orden de llegada.
- Se minimiza el tiempo de espera.
- Se lleva control estadístico de la cantidad de llamadas y eficiencia de la atención.
- Cada llamada sé enruta al agente que menos carga tenga en un momento dado.
- Mensaje de emergencia, que se debe utilizar para cuando se presenten problemas graves que generan un gran número de llamadas, esto con el fin de atender a usuarios con otros problemas!.

El contar con el ACD hace recomendable tener especialización en los agentes ya que se podrá tener enrutamiento de las llamadas. Bajo esta tecnología se asumirá un esquema de especialización de los operarios en las diferentes áreas de atención.

Para el manejo de los requerimientos bajo estos esquemas se recomienda que se utilice un modelo de colas con respuesta controlada, en el cual el usuario envía su requerimiento y posteriormente es contactado para notificarle la solución de los mismos.

Figura 9. Esquema de Operación con el ACD.



3.1.2. INTERNET.

Este mecanismo explota las ventajas de poder ofrecer abundante información y un mecanismo de reporte de problemas. Los detalles acerca de como puede ser usado este medio para establecer un Web Site para la Mesa de Ayuda, se encuentran en la sección de "Mercadeo de la Mesa de Ayuda", donde los contenidos a publicar y la gestión asociada se discuten ampliamente. Se destacan dentro de sus bondades:

Entrenamiento remoto de las comunidades ante eventuales emergencias o amenazas.

Información básica del sistema (servicios ofrecidos, acceso a bases de conocimiento, etc.).

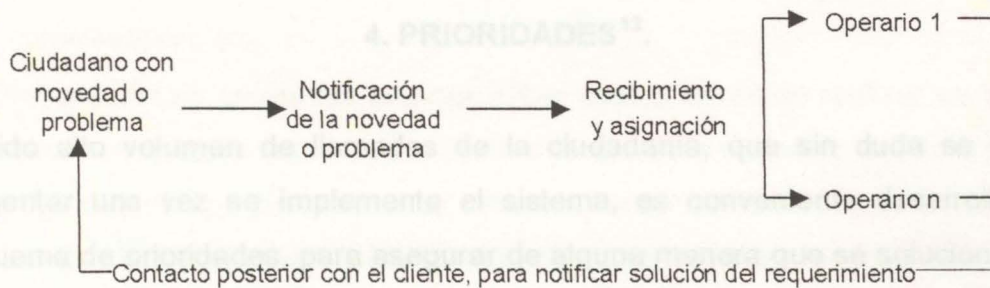
Registro y consulta por parte del usuario de su información o problema.

Obtención de recomendaciones para la prevención o solución de problemas.

Encuestas de satisfacción de usuario.

Para el manejo de los requerimientos bajo estos esquemas se recomienda que se utilice un modelo de colas con respuesta controlada, en el cual, el usuario envía su requerimiento y posteriormente es contactado para notificarle la solución de los mismos.

Figura 10. Esquema de operación con tecnología Internet.



Bajo esta tecnología se asumirá un esquema de especialización de los agentes en las diferentes áreas de atención.

En dando se requieren las prioridades?

Las llamadas que resuelve la Mesa de Ayuda de manera autónoma se denominan incidentes. Estas llamadas se resuelven en el orden en que llegan. Las llamadas que requieren ser escaladas porque no pueden ser resueltas por el personal de la Mesa de Ayuda deben tener una prioridad asignada. Estas llamadas típicamente caen en una de las siguientes categorías.

- **Problemas:** Los problemas son las alteraciones del estado normal y ordinario de las cosas, ocasionado por las fuerzas de la naturaleza o la acción humana.

4. PRIORIDADES¹³.

Debido alto volumen de llamadas de la ciudadanía, que sin duda se van a presentar una vez se implemente el sistema, es conveniente desarrollar un esquema de prioridades, para asegurar de alguna manera que se solucionen los problemas que son mas críticos a la comunidad, antes que los demás. A la vez se debe tener claridad para entender que el trabajo planeado para mejorar el servicio a la ciudadanía se debe realizar. Las prioridades evitarán el escenario en donde cada llamada se vuelve una emergencia. Por lo tanto se deben evitar las prioridades percibidas y contar solamente las claramente definidas y entendidas.

En donde se requieren las prioridades?

Las llamadas que resuelve la Mesa de Ayuda de manera autónoma se denominan incidentes. Estas llamadas se resuelven en el orden en que llegan. Las llamadas que requieren ser escaladas porque no pueden ser resueltas por el personal de la Mesa de Ayuda deben tener una prioridad asignada. Estas llamadas típicamente caben en una de las siguientes categorías:

- Problemas: Los problemas son las alteraciones del estado normal y ordinario de las cosas, ocasionado por las fuerzas de la naturaleza o la acción humana.

¹³ Adaptado de "Running an Effective Help Desk", de Barbara Czegel, segunda edición, Wiley Computer Publishing, 1998.

- Solicitudes: La ciudadanía al hacer solicitudes esta preguntando por servicios que son parte de los ofrecidos por la Mesa de Ayuda. Estos pueden incluir programación de visitas para entrenar una comunidad en procedimientos de autoprotección, etc.
- Preguntas: Las preguntas son consultas acerca de cómo realizar un trabajo específico usando tecnología o en la entrega de un servicio del Banco. Las preguntas de tipo procedimental tienen la forma de "Cómo hago para... Que tipo de... debo usar para... Existe algo que me pueda ayudar a...".

Además de las llamadas entrantes a la Mesa de Ayuda, se deben establecer prioridades para el trabajo planeado y quizás para trabajo no planeado que requiere ser realizado. Se debe ser capaz de priorizar el trabajo planeado y no planeado versus lo que se esta presentando.

Trabajo Planeado: El trabajo planeado es aquel en el que la Mesa de Ayuda se ha empeñado para cumplir de mejor manera sus objetivos. Esto puede incluir actualización de procedimientos, actualizaciones tecnológicas, trabajo para eliminar problemas o automatizar soluciones.

Trabajo no Planeado: Este trabajo no ha sido planeado pero requiere ser realizado debido a las circunstancias. Frecuentemente este tipo de trabajo se requiere para evitar problemas posteriores. Por ejemplo, fallas en los canales de comunicación.

Para asegurar que no todos los recursos de la Mesa de Ayuda estén ocupados resolviendo problemas, dejándolo sin la capacidad de hacer cualquier cosa que deba ser realizada, se requiere establecer una estructura de prioridades, de manera que su trabajo y sus servicios tienen una prioridad al menos igual a los problemas que no son de emergencia, y los mas importante, se debe respetar!.

Las prioridades deben estar en línea con la misión y los objetivos trazados deben trabajar para la Mesa de Ayuda y no contra ella. Por ejemplo, si el

objetivo es evitar o combatir los incendios forestales en los cerros cercanos a una ciudad en la estación de verano, entonces se dará una alta prioridad a las alertas de la ciudadanía en éste sentido y una prioridad menor a avisos sobre inundaciones que son poco probables según las condiciones particulares del sector.

En general una buena forma de establecer las prioridades se da teniendo en cuenta la importancia de la "entidad" a proteger y la severidad del evento.

IMPACTO EN LA COMUNIDAD	=	IMPORTANCIA DE LA ENTIDAD A PROTEGER	+	SEVERIDAD DEL EVENTO
--	----------	---	----------	-------------------------------------

Cada una de las agencias de segundo nivel debe establecer las prioridades propias de su sector y deben quedar documentadas en los procesos que se deben levantar con la Dirección de Procesos del sistema.

Cambio de las prioridades.

El tiempo es el mejor juez y en el caso de las prioridades también aplica. Es posible que el sistema de prioridades desarrollado se quede obsoleto por la inclusión de nueva tecnología o nuevos procesos o que la experiencia demuestre la criticidad de ciertos elementos que antes no parecían, por lo tanto, el establecimiento de prioridades se revela como una actividad permanente que debe ser confrontada con la realidad que se demuestra con los resultados obtenidos.

- Se establece un mecanismo de dos vías para establecer las expectativas y los servicios a ser provistos.
- Se deben documentar por escrito.

• Se establecen criterios claros para que la ciudadanía y la Mesa de Ayuda puedan evaluar los servicios que le son prestados.

• Los ANS son la base de la mejora continua. Una vez la Mesa de Ayuda establece su compromiso real y se mide contra ellas. Por tanto los ANS son documentos vivos, que se

5. ACUERDOS DE NIVELES DE SERVICIO.

“La frustración no es nada mas que un mal manejo de las expectativas”. las agencias de segundo nivel.

El Proceso para el establecimiento de Acuerdos de Niveles de Servicio provee una metodología para introducir e implementar expectativas razonables de la ciudadanía con respecto a la Mesa de Ayuda y de la Mesa de Ayuda con respecto a las entidades del segundo nivel, en cuanto a la provisión de servicios, disponibilidad, tiempos de reacción, capacidades, etc.

5.2. PRERREQUISITOS PARA IMPLEMENTAR LOS ANS

El establecimiento de Acuerdos de Niveles de Servicio (ANS) es el fundamento del desarrollo de una buena relación entre la ciudadanía y la Mesa de Ayuda y entre la Mesa de Ayuda y las entidades del segundo nivel.

Para el establecimiento de los ANS se deben definir, establecer y negociar los siguientes atributos:

- La ciudadanía y las iniciativas o proyectos de las agencias de segundo nivel
- Definir el servicio a ser proveído. Mesa de Ayuda
- Establecer la forma en que los servicios serán entregados. vez establecidos
- Establecer los estándares de calidad a ser alcanzados.
- Establecer los criterios de medición.

5.3. IDENTIFICACIÓN DE LOS ELEMENTOS DEL PROCESO

5.1. GENERALIDADES ACERCA DE LOS ACUERDOS DE NIVELES DE SERVICIO (ANS).

- Se establece un mecanismo de dos vías para establecer las expectativas y los servicios a ser provistos. el soporte deben jugar en la negociación.
- Se deben documentar por escrito.

- Se establecen criterios claros para que la ciudadanía y la Mesa de Ayuda puedan evaluar los servicios que le son prestados.
- Los ANS son la base de la mejora continua. Una vez la Mesa de Ayuda establece su nivel de rendimiento, puede fijar metas de mejoramiento reales y medirse contra ellas. Por tanto los ANS son documentos vivos, que se deben actualizar. Esta misma característica puede ser aprovechada por las agencias de segundo nivel.
- Se minimizan las frustraciones y se brinda claridad a la relación Mesa de Ayuda – Ciudadanía, Agencias de Segundo Nivel – Mesa de Ayuda. Un ANS establece: “Estos son los niveles de soporte que nuestra organización provee y así es como nos comprometemos a soportarlo”.

5.2. PRERREQUISITOS PARA IMPLEMENTAR LOS ANS.

Son los puntos clave para lograr el éxito en el proceso de establecimiento de los ANS.

- Se debe tener o adoptar una cultura de servicio, es decir, colocar primero las necesidades de la ciudadanía.
- La ciudadanía y las iniciativas o proyectos de las agencias de segundo nivel deben orientar las actividades de la Mesa de Ayuda.
- Se acordar un proceso para desarrollar los ANS y una vez establecidos “cumplirlos”.

5.3. IDENTIFICACIÓN DE LOS ELEMENTOS DEL PROCESO.

Partes involucradas:

El garantizar unos niveles de servicio adecuados implica que el ciudadano como los involucrados en prestar el soporte deben jugar en la negociación. Normalmente deben participar:

- Se deben establecer los Grupos de Trabajo para los ANS: Se deben
- La ciudadanía o sus representantes.
- Representantes de la Mesa de Ayuda.
- Representantes del segundo y tercer nivel del sistema.

Elementos del Servicio a ser negociados:

- Establecimiento de prioridades y procedimientos para escalar problemas.
- Situaciones a ser soportados.
- Administración de problemas y procedimientos de seguimiento.
- Nivel de soporte, estatus de los reportes y responsabilidades de la ciudadanía.
- Otra información de valor como las metas y objetivos de la Mesa de Ayuda, forma de medir el desempeño, números de contacto, procesos de contacto, procedimientos para la resolución de conflictos y si aplica forma de costear los servicios prestados.
- Se debe entender las características particulares de cada grupo de ciudadanos, sus necesidades y metas: A pesar que los ciudadanos pertenecen a un mismo estado, sus necesidades son diferentes. Este entendimiento permite adecuar procedimientos particulares y dimensionar las agencias de segundo nivel que van a ser empleadas.
- Se deben definir los ANS requeridos para cada grupo: Se deben caracterizar los Elementos del Servicio a proveer. No se aconseja centrarse en aspectos genéricos, que si bien son aplicables para cualquier situación no optimizan el uso de los recursos en situaciones particulares. No olvide identificar las responsabilidades del grupo de ciudadanos.
- Es indispensable elegir el formato para los ANS: Se debe preferir un diseño sencillo, que incluya las responsabilidades de cada parte, las actividades a realizar y los criterios y forma de medir el servicio prestado.

- Se deben establecer los Grupos de Trabajo para los ANS: Se deben identificar las personas que participarán en los grupos de trabajo para establecer los ANS así como los líderes de cada grupo y por supuesto no olvidar incluir estancias de desición. Ellos serán responsables de comunicar los parámetros de los ANS en sus respectivos campos.
- Realizar reuniones con el equipo y escribir el borrador del ANS: El grupo debe crear su programa de trabajo y determinar los horarios para desarrollar e implementar los ANS. El grupo identifica los criterios de nivel de servicio, los estándares y requerimientos de información. Adicionalmente desarrolla los reportes y el proceso de reporte para medir la Mesa de Ayuda contra los criterios de nivel de servicio. Finalmente, se tienen elementos suficientes para escribir el primer borrador del ANS.

Cómo negociar los acuerdos de niveles de servicio?

- Revisión del ANS por parte del grupo de trabajo: Se debe prestar especial atención al detalle del contenido, estándares, medición del rendimiento y el proceso de reporte.
- Negociación y aprobación de cambios Debido a los considerables cambios que normalmente se dan a partir del primer borrador, el grupo internamente debe negociar y aprovar los cambios que se consideren. Normalmente este proceso podría tomar varias sesiones.
- Edición y revisión el documento final.
- Obtención de la aprobación de los responsables de los servicios a soportar: Se deben obtener las sugerencias y correcciones del segundo. Esta se divisa como una tarea ardua y sobre todo se debe negociar para asegurar la equidad de los puntos. Después de esta etapa, ya se tiene un acuerdo de nivel de servicio, lo que sigue es comunicar a las partes interesadas acerca del estado final del ANS y por supuesto, implementarlo.

6.1. LA IMAGEN

La imagen es la manera como se es percibido, son las cosas que las acciones dicen sin necesidad.

6. MERCADEO DE LA MESA DE AYUDA.

El éxito en la implantación de un sistema se mide por el impacto que este tiene sobre los objetivos que persigue y para ello es necesario que se entienda el papel que dicho sistema juega, sus capacidades y se opere adecuadamente.

La Mesa de Ayuda, es clave para cumplir los cometidos anteriores. Se requiere mostrar a la ciudadanía y al poder ejecutivo que puede hacer la Mesa de Ayuda por ellos y que puede hacer por el país, es por ello, que se requiere mercadearla.

Los cuatro componentes del mercadeo que se deben abordar son:

- La Imagen
- La venta de valor
- Educación
- Comunicación

Se puede pensar que una Mesa de Ayuda como la planteada no tiene competencia y no es necesario mercadearlo. Falso, el solo hecho de existir no garantiza que se están satisfaciendo las expectativas de la ciudadanía, la situación actual del país es tan grave como para desperdiciar este recurso. Adicionalmente, el mercadeo es importante para ayudar a la Mesa de Ayuda a lograr el éxito, pero no reemplazará o esconderá un bajo rendimiento, al menos no por mucho tiempo. Si su desempeño es adecuado, el mercadeo resaltará el valor que produce, pero si el desempeño no es el adecuado, los esfuerzos de mercadeo se verán como cínicos y ridículos. No se debe mercadear lo que no se tiene.

6.1. LA IMAGEN.

La imagen es la manera como se es percibido, son las cosas que las acciones dicen sin necesidad de verbalizarlo. La imagen se proyecta en cada interacción con la ciudadanía. Si la Mesa de Ayuda tiene una imagen pobre, si los ciudadanos no confían en que se le solucionarán sus problemas, si no les gusta hablar con los miembros de la mesa de ayuda porque no se les trata bien, entonces tratarán de buscar ayuda en otra parte o esperar más tiempo de lo que deberían, haciendo que los problemas empeoren. El valor ofrecido por el Mesa de Ayuda decrece y la moral de sus integrantes decrece.

Una pobre imagen significa que la implantación de mejoras será más difícil de lograr.

La imagen viene primariamente de la calidad del servicio, si no se cumplen las promesas o se dan soluciones que no funcionan, ninguna campaña de mercadeo ayudará. Aún, si se está haciendo un buen trabajo, la imagen no vendrá automáticamente, dependerá del manejo de los siguientes factores:

El personal: Su voz, su lenguaje corporal. Si la voz y el lenguaje corporal están diciendo "No me importan sus problemas" entonces no importa lo que digan las palabras. En una situación cara a cara 55% del contenido es transmitido por el lenguaje corporal, 38% por el tono de su voz y solo el 7% por las palabras. En una conversación telefónica los porcentajes son 14% por las palabras y 86% por el tono de la voz. Si se suena despreocupado, el usuario pensará que no se interesan por sus problemas, aún si sus palabras dicen "deseo ayudarlo".

Las comunicaciones. Si los memos o documentos son pobremente escritos, con errores de ortografía, la ciudadanía pensará "Ni siquiera puede escribir una carta decente, probablemente son unos incompetentes". Si los mensajes son descorteses, sin tacto o se culpa a otros de los errores, se corre el riesgo de ser

tachado de poco profesional, incapaz de responder por sus acciones. Si se está dando seminarios o sosteniendo reuniones sin la preparación adecuada, la ciudadanía pensará "no sabe ni de lo que esta hablando".

Lo que se debe medir no es el desempeño en términos absolutos, es la

Qué se puede hacer?

Si el cambio es positivo, se mide el éxito. Si el cambio no es positivo, se mide el conocimiento de las causas y las

Si la calidad de los servicios como Mesa de Ayuda es buena, hay cosas que se pueden hacer para mejorar su imagen:

Éxito: Gran parte del valor de una Mesa de Ayuda reside en su habilidad de

Tener una actitud amigable hacia la ciudadanía: Se debe estar pendiente de la ciudadanía y de la imagen que proyecta. Se deben realizar reuniones con sus homólogos y obtener retroalimentación de la manera como la Mesa de Ayuda es percibido. Se puede encuestar a la ciudadanía para tener una lectura de la imagen y sugerencias acerca de cómo podría mejorarla.

Hacer que las comunicaciones sean amigables: Haga que en las comunicaciones se transmita el mensaje "sus problemas nos importan". Establezca estándares y formatos para sus documentos y memorandos, dejando menos espacio para la escritura "creativa" y generar una imagen mas profesional. Se debe considerar alguna clase de "logo" que refleje que ése producto es de la Mesa de Ayuda.

Una buena imagen no puede esconder un servicio pobre, pero una pobre imagen si puede encubrir un buen servicio.

Las presentaciones, dependiendo de la

6.2. VENDER VALOR.

Los reportes de rendimiento se deben preparar y publicar (es recomendable usar gráficos)

Mercadear significa vender el valor que la Mesa de Ayuda ofrece. El valor incluye el desempeño de la Mesa de Ayuda y su éxito.

Los tiempos de respuesta se

debe hacer conocer a través de fichas informativas o comunicarlos en una carta

a una audiencia seleccionada que espere resultados del sistema. El éxito incluye

Desempeño: El desempeño es un concepto complejo que incluye diferentes perspectivas (ciudadanía, administración, personal de la Mesa de Ayuda, directivos, etc.) e incontables indicadores, tanto cualitativos como cuantitativos. Lo que se debe mercadear no es el desempeño en términos absolutos, es la mejora en dicho desempeño. Si el cambio es positivo, se mercadea el éxito. Si el cambio no es positivo, se mercadea el conocimiento de las causas y las recomendaciones para mejorar.

Tarjetas de reporte de la Mesa de Ayuda, detallando los resultados obtenidos a
Éxito: Gran parte del valor de una Mesa de Ayuda recae en su habilidad de prevenir problemas. Por ejemplo se realizan acciones preventivas o acciones que eliminan la causa de los problemas, la ciudadanía no sufrirá problemas que normalmente debe padecer. Este trabajo típicamente no es notado y es de valor para el bienestar de la ciudadanía, por lo que debe ser mercadeado o la comunidad y el gobierno no se darán cuenta.
...nuevo", "Qué está bien", etc. en la página de WEB.

Cómo vender?

Educación.

El valor se puede vender de dos maneras, usando reportes periódicos de rendimiento o reportes más informales cuando se tiene algo específico para mercadear, tal como una disminución en el tiempo de respuesta de atención o la prevención de un problema mayor.

Entre más los ciudadanos conozcan acerca de un aspecto de las mesas de ayuda, entre mejor conozcan los

Reportes Formales: Estos reportes son generalmente basados en papel, pero se pueden usar reportes en línea, videos o presentaciones, dependiendo de la audiencia. Los reportes de rendimiento se deben preparar y publicar periódicamente (trimestralmente por ejemplo), ser concisos y fáciles de entender (es recomendable usar gráficos).

Reportes Informales: Si se logra una disminución de los tiempos de respuesta se debe hacer conocer a través de afiches informales o comunicarlos en una carta a una audiencia seleccionada que espera resultados del sistema. El éxito incluye

el trabajo hecho para prevenir problemas y las nuevas herramientas y servicios. No se deben aplazar las buenas noticias hasta el reporte formal. Se debe mantener en la mente de la ciudadanía y de la administración el valor que se aporta, usando los siguientes medios:

Etc.

Actualizaciones en cartas: Estas actualizaciones pueden referir casos de éxito o crecimientos.

Tarjetas de reporte de la Mesa de Ayuda, detallando los resultados obtenidos a partir de la retroalimentación de la ciudadanía.

Comunicados radiales.

Apariciones en noticieros.

Cuñas en televisión.

Reuniones con las comunidades de usuarios.

Haciendo uso de opciones como "Qué es nuevo", "Qué esta bien", etc. en la página de WEB.

Educación.

Ningún ciudadano de bien desea ver desastres en su comunidad o a sus amigos o paisanos golpeados por la violencia. La ignorancia no intencional es la causa de muchos desastres e ineficiencias. Entre más los ciudadanos conozcan acerca de uso correcto de las mesas de ayuda, entre mejor conozcan los procedimientos a seguir en casos de emergencia, menos serán golpeados por estos flagelos y se incrementará su bienestar.

La educación ayuda a ahorrar tiempo que se puede dedicar a la atención real de desastres o a combatir a grupos al margen de la ley.

El fin último de establecer un Web Site de la Mesa de Ayuda es eliminar Qué se debe enseñar?

Estándares.

Políticas de seguridad.

Prioridades.

Procedimientos.

Acuerdos de niveles de servicio.

Respuestas a preguntas frecuentes.

Etc.

6.3. COMUNICACIÓN.

Mercadear la Mesa de Ayuda implica una comunicación de dos vías con la ciudadanía mantenerlos informados acerca de que esta pasando en la comunidad y darles la oportunidad de ofrecernos retroalimentación. Los usuarios informados entienden que esta pasando y pueden coordinar mejor sus acciones y ayudar a las agencias de segundo nivel a optimizar sus recursos.

Estimular la retroalimentación provee excelente información para mejorar la Mesa de Ayuda y afianzar su relación con la ciudadanía.

Qué se debe comunicar?

- Emergencias o malas noticias .
- Noticias buenas como "refuerzos o nuevo material para las agencias de segundo nivel".
- Cambios en el ambiente en el caso de la naturaleza nuevas amenazas presentes en el entorno social.
- Cualquier aspecto de interés para la comunidad.

Web Site de la Mesa de Ayuda.

El fin último de establecer un Web Site de la Mesa de Ayuda es eliminar llamadas. Se desea dar a los usuarios tanta información como sea posible para evitar que llamen a la Mesa de Ayuda por asuntos rutinarios y se reserven estos canales para emergencias o situaciones especiales.

• **Tutoriales en línea:** Pueden ser simples documentos que la Mesa de Ayuda
Se debe ofrecer a la ciudadanía la oportunidad de resolver sus problemas vía
“Preguntas mas frecuentes” (FAQ´s) y acceso a bases de conocimiento.

• **Entrenamiento interactivo basado en computador:** Se pueden desarrollar una
El Web Site se puede usar para: entrenamiento, que pueden por este modo ser
apoyados por la ciudadanía. Los contenidos serán los determinados por las

- Publicar documentos y actualizaciones.
- Proveer o sugerir entrenamientos a la comunidad. otros sites que ofrecen
- Ayuda para resolución de problemas.
- Comunicar cambios. entrenamiento que ofrece la Mesa de Ayuda, e incluso
- Mercadear los resultados obtenidos.
- Recibir problemas. de problemas.
- Colectar información de retroalimentación.
- Colectar información acerca de la comunidad. pueden implementar mirando las
- Informar a los usuarios acerca de la Mesa de Ayuda.

• **Bases de Conocimiento:** Poner al alcance de los usuarios las bases de
Publicación de documentos y actualizaciones. se debe enseñar a los usuarios
como explotar dichas bases.

La clase de documentos clave a publicar incluyen: inventar la rueda, es dar a los
usuarios la oportunidad de ir a sitios ricos en información útil. Es conveniente

- Sugerencias acerca de medidas de Seguridad personal.
- Acuerdos de niveles de servicio pactados.
- Normatividad: Leyes y regulaciones de interés vigentes y las de reciente expedición.
- Procedimientos: La información necesaria que se debe reportar a la Mesa de Ayuda así como la forma de hacerlo. a la ciudadanía, en la medida en que se

implementar.
Proveer o sugerir entrenamiento: procedimientos operativos.

- Tutoriales en línea: Pueden ser simples documentos que la Mesa de Ayuda elabora, que tratan problemas específicos o preguntas acerca de cómo hacer algo.
- Entrenamiento interactivo basado en computador: Se pueden desarrollar una variedad de paquetes de entrenamiento, que pueden por este medio ser accedidos por la ciudadanía. Los contenidos serán los determinados por las necesidades específicas de cada región..
- Enlaces útiles: Se pueden incluir enlaces a otros sites que ofrecen información valiosa a la ciudadanía.
- Programaciones: De entrenamiento que ofrece la Mesa de Ayuda, e incluso opciones de registro.

Ayuda para resolución de problemas.

- Preguntas mas frecuentes (FAQ's), que se pueden implementar mirando las estadísticas de la Mesa de Ayuda.
- Bases de Conocimiento: Poner al alcance de los usuarios las bases de conocimiento que maneja la Mesa de Ayuda, se debe enseñar a los usuarios como explotar dichas bases.
- Enlaces a otros sitios: es una forma de no reinventar la rueda, es dar a los usuarios la oportunidad de ir a sitios ricos en información útil. Es conveniente revisar las implicaciones legales que puede tener el dar acceso a nuestros usuarios a dichos sitios.

Comunicar cambios.

Las cosas que se desean comunicar a los usuarios pueden incluir:

- Actualización de servicios prestados a la ciudadanía, en la medida en que se implementen.
- Implementación de nuevos procedimientos operativos.

- Cambios en los Servicios de la Mesa de Ayuda: Publicar cambios como nuevos tutoriales disponibles, nuevos servicios o reorganización de servicios existentes.
- Cambios en regulación, procedimientos, políticas o estándares.

Mercadeear los resultados obtenidos.

El Web Site es un excelente medio para permitir a la ciudadanía conocer el valor que están obteniendo. La información a publicar debe incluir:

- El ambiente soportado: Se debe mostrar de manera gráfica cómo la distribución de la solicitud de servicios y el número de ciudadanos apoyados esta cambiando.
- Tiempos de atención y resolución de problemas: Se pueden mostrar estadísticas como el porcentaje de llamadas resueltas por intervalo de tiempo.
- Logros: Cosas que se han hecho para incrementar el bienestar de la comunidad o reducir el número de llamadas.

Recibir problemas.

Puede brindar a la ciudadanía la posibilidad de registrar sus problemas vía un formato establecido o a través del correo electrónico, en todo caso se debe tener en cuenta:

- No generar con ello trabajo adicional a la Mesa de Ayuda.
- Asegurarse que los usuarios entiendan como registrar los problemas y solicitudes.
- Confirmar a los ciudadanos la recepción de la solicitud.
- Colectar información de retroalimentación.

Incluya la dirección del Web en todo material promocional.

Envíe cartas y e-mails promocionándolo.

El Web es una manera eficiente para adquirir información, se sugieren las siguientes formas:

- Tener una opción de encuesta como parte integral de su Site, a donde pueda dirigir usuarios seleccionados e invitarlos a responder.
- Establecer un botón "Antes que abandone esta página", donde puede enlazar un pequeño cuestionario.
- Dar a los usuarios la capacidad de enviar correos electrónicos, para lo cual se debe asignar la responsabilidad a un miembro del equipo de la Mesa de Trabajo responder.

Recolectar información acerca de la ciudadanía.

Se puede ofrecer una opción de registro, que permita obtener información de interés acerca de los ciudadanos. Los incentivos para esta actividad pueden incluir el envío de información, acceso a secciones de interés, etc.

Algunas recomendaciones a la hora de diseñar el Web Site:

- No hacer una página principal más grande de una pantalla.
- Diseñar una navegación fácil.
- Evitar usar material demasiado pesado de cargar en el browser.
- Preferir los fondos claros y letras oscuras.
- Poner el logo en cada página.
- Probar las páginas en una gran variedad de pantallas, resoluciones y browsers.

Para mercadear su Web Site tenga en cuenta:

- Incluya la dirección del Web en todo material promocional.
- Envíe cartas y e-mails promocionándolo.

- Actualícelo regularmente.
- Informe a sus usuarios de las fechas de actualización y mantenga una sección de "Que es nuevo".
- Revise los enlaces para asegurarse que existen

Un plan de mercadeo ayuda a lograr los siguientes objetivos:

- Mantener una imagen consistente de la Mesa de Ayuda.
- Medir el éxito de las iniciativas de mercadeo y asegurarse que realmente se estén cumpliendo.
- Preparar a los usuarios para cambios futuros.

Elementos del Plan de Mercadeo.

Un plan de mercadeo típicamente consiste de los siguientes puntos para cada iniciativa:

- Los objetivos que se quieren lograr.
- La información requerida para lograr los objetivos.
- El vehículo de mercadeo a usar.
- La audiencia objetivo.
- La frecuencia de la iniciativa.

Cada una de las grandes actividades de la Mesa de Ayuda debe ser mercadeada a través de una iniciativa. Otras actividades y eventos que deben estar acompañadas por iniciativas de mercadeo son:

- Desempeño de la Mesa de Ayuda.
- Encuentros a ciudadanos.
- Cambios en estándares, políticas o procedimientos operativos.
- Creación y mantenimiento de respuestas a preguntas más frecuentes.

- Actualizaciones tecnológicas.
- Cambios en los servicios de la Mesa de Ayuda.

El plan de mercadeo del **7. EL PLAN DE MERCADEO.** *para mantener o mejorar la imagen de la Mesa de Ayuda.*

Un plan de mercadeo ayuda a lograr los siguientes objetivos:

- Mantener una imagen consistente de la Mesa de Ayuda.
- Medir el éxito de las iniciativas de mercadeo y asegurarse que realmente se están cumpliendo.
- Preparar a los usuarios para cambios futuros.

Elementos del Plan de Mercadeo.

Un plan de mercadeo típicamente consiste de los siguientes puntos para cada iniciativa

- Los objetivos que se quieren lograr.
- La información requerida para lograr los objetivos.
- El vehículo de mercadeo a usar.
- La audiencia objetivo.
- La frecuencia de la iniciativa.

Cada una de las grandes actividades de la Mesa de Ayuda debe ser mercadeada a través de una iniciativa. Otras actividades y eventos que deben estar acompañadas por iniciativas de mercadeo son:

- Desempeño de la Mesa de Ayuda.
- Encuestas a ciudadanos.
- Cambios en estándares, políticas o procedimientos operativos.
- Creación y mantenimiento de respuestas a preguntas mas frecuentes.

- Actualizaciones tecnológicas.
- Cambios en los servicios de la Mesa de Ayuda.

El plan de mercadeo debe también mostrar como se planea mantener o mejorar la imagen de la Mesa de Ayuda.

7.1 EJEMPLO DE UN PLAN DE MERCADERO

INICIATIVA	OBJETIVO	VEHICULO	AUDIENCIA	FRECUENCIA/ FECHA	RESPONSABLE
Mejoras habituales de comunicación	Establecer un correo electrónico, un documento de word	Correo electrónico, documento de word	Miembros de la Mesa de Ayuda	Mayo/2003	Director de la Mesa de Ayuda
Revisar el material de mercadeo	Revisar la percepción de los ciudadanos	Con ciudadanos	Con ciudadanos	Trimestral	Director Mesa de Ayuda
Informar a las autoridades y al	Reporte de	Toda la ciudadanía	Trimestral	Directores Regionales	Certificación

7.1. EJEMPLO DE UN PLAN DE MERCADEO.

INICIATIVA	OBJETIVO	VEHICULO	AUDIENCIA	FRECUENCIA / FECHA	RESPONSABLE
IMAGEN					
Entrenamiento	Mejorar habilidades de comunicación	Seminario	Miembros de la Mesa de Ayuda.	Mayo/20003	Director de la Mesa de Ayuda
Consistencia de la Imagen	Establecer un estándar para las comunicaciones escritas	Correo electrónico, documento de word		Junio/2003	Director de Procedimientos.
Revisión de Imagen	Revisar el material de mercadeo			Trimestral	Director Mesa de Ayuda.
Encuesta de Imagen	Verificar la percepción de los ciudadanos	Correo electrónico	Cien ciudadanos escogidos al azar.	Cuatrimestral	Consultora externa.
VENTA DE VALOR					
Reporte Trimestral de rendimiento	Informar a los ciudadanos y al	Reporte de rendimiento	Toda la ciudadanía	Trimestral	Directores Regionales y Central.

	ejecutivo del valor aportado por la Mesa de Ayuda				
Actualización del rendimiento	Informar a la ciudadanía y a los directivos del valor aportado por la Mesa de Ayuda.	Afiches, Cartas, Web Site, cuñas radiales, noticieros, etc.	Toda la ciudadanía	Mensual	Directores Regionales y Central.
COMUNICACIÓN					
Emergencias, malas noticias	Hacer conocer a los ciudadanos las emergencias existentes y el impacto de las mismas	Teléfono (Pirámide Telefónica), radio, televisión, prensa	Ciudadanía	Dos veces: Inmediatamente cuando se presenta la emergencia y cuando la emergencia es superada	Integrantes de la Mesa de Ayuda.
Cambios en el medio ambiente o	Preparar a los usuarios para los	Web Site Prensa	Toda la ciudadanía	Tan pronto se conozca	Director Mesa de Ayuda.

en las condiciones de seguridad.	cambios.	Radio Televisión Correo electrónico WEB			
Retroalimentación	Obtener observaciones y sugerencias de la ciudadanía	Correo electrónico, Web Site	Selección de ciudadanos	de implementar para Julio/200e Monitoreo diario	Equipo de la Mesa de Ayuda.
EDUCACIÓN					
Actualización de estándares, procedimientos y políticas.	Mantener a los ciudadanos informados de los cambios.	Web Site Radio Televisión Correo electrónico	Toda la ciudadanía	Una vez, tan pronto se suceda el cambio	Equipo de la Mesa de Ayuda.
Preguntas Frecuentes	Dar a los ciudadanos respuesta de las preguntas mas frecuentes para minimizar el número de llamadas	Web Site Revistas	Toda la ciudadanía	Actualización mensual de la Base de Conocimiento	Director Mesa de Ayuda.

más que gestionar los flujos de la información, y llevar la información correcta a las personas que la necesitan de manera que sea posible hacer algo con propósito". Dal Gama.

8. APÉNDICE "A" "GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO"¹⁴ AL ANEXO 3, MESA 8.2. RAZONES POR LAS CUALES DE AYUDA. EL CONOCIMIENTO DE AYUDA.

Las agencias de seguridad y de prevención y atención de desastres deben aprovechar el conocimiento generado en el desarrollo de sus operaciones y el que posee su personal.

El Hecho de respuesta: Proporcionando a las personas acceso a la información que necesitan cuando la necesitan, pudiendo así resolver

Las organizaciones son exitosas porque mejoran sus procesos, productos y servicios. Para ello se pueden tomar diferentes puntos de vista para abordar el problema:

- Recursos Humanos: Aprovechar las ideas y experiencia del personal de la organización.
- Economicista: Valor del capital humano de la organización.
- Tecnológica: Herramientas de captura, análisis y presentación, explotación de los datos.

8.1. QUÉ ES LA GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO.

"La gestión del conocimiento no es un producto del software, ni tampoco una categoría de software. No es ni siquiera cuestión de técnica. Es algo que empieza con los objetivos y los procesos de la empresa, y con el reconocimiento de la necesidad de compartir información. La gestión del conocimiento no es

¹⁴ Los contenidos del apéndice son extractados y adaptados del Trabajo de grado para optar el título de Administrador Aeronáutico presentado por los señores Mayor (FAC) José Henry Pinto Rodríguez y Ct. © Jaens William Medina Rojas, al Instituto Militar Aeronáutico en el año 2001, bajo el título "Gestión del Conocimiento en la Fuerza Aérea Colombiana".

más que gestionar los flujos de la información, y llevar la información correcta a las personas que la necesitan de manera que sea posible hacer algo con prontitud". Bill Gates.

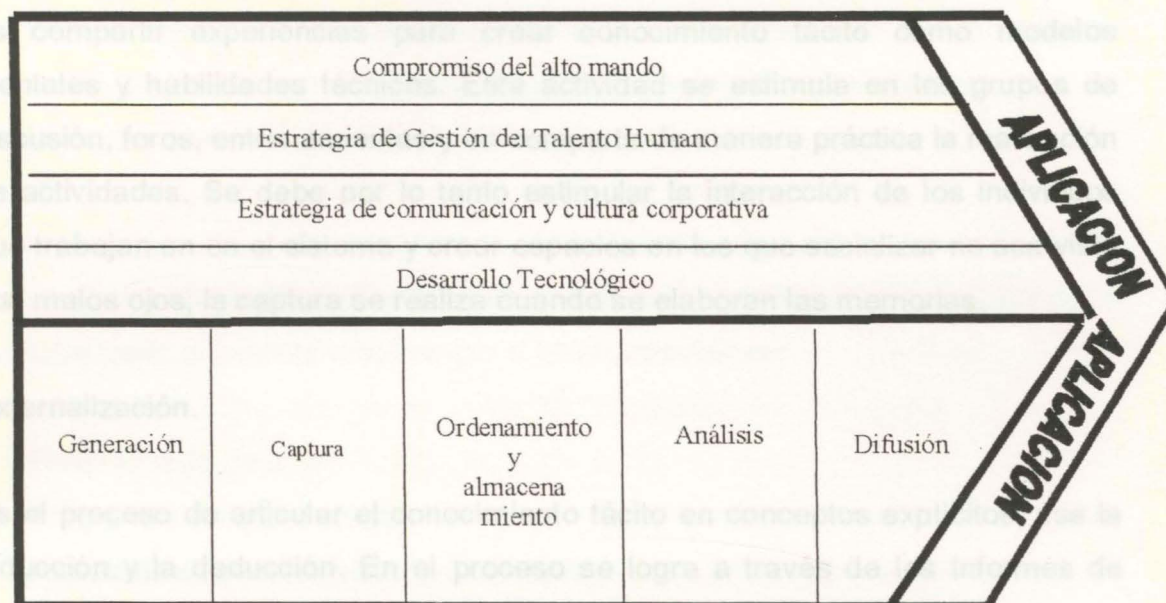
8.2. RAZONES POR LAS CUÁLES GESTIONAR EL CONOCIMIENTO.

- Innovación: Búsqueda y modelaje de nuevas ideas, capaces de mejorar la operación.
- Competencia: Desarrollando las habilidades, la experiencia de sus miembros y el conocimiento de la organización.
- Capacidad de respuesta: Proporcionando a las personas acceso a la información que necesitan cuando la necesitan, pudiendo así resolver problemas más rápidamente y tomar mejores decisiones.]
- Productividad: Capturando y almacenando otras prácticas, otros conocimientos, evitando y minimizando la duplicidad de esfuerzos, esto es, proporcionando una herramienta para hacer doctrina.

8.3. APLICACIÓN DEL CONOCIMIENTO

- En la planeación: en la toma de decisiones y los procesos de planificación de los proyectos y operaciones presentes y futuros.
- En el servicio a la ciudadana: en la mejora de productos, servicios o acciones, relacionadas con proyectos.o con operaciones específicas.
- En la formación: en la cualificación de los miembros del sistema y la ciudadanía.
- En la colaboración en proyectos/operaciones: intercambio de aprendizajes e información entre áreas, proyectos entre las diferentes agencias y ciudadanía en general.

8.4. CADENA DE VALOR EN LA GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO.



Generación y Captura.

La gerencia del conocimiento descansa en la distinción entre conocimiento explícito y conocimiento tácito. Para generar conocimiento es fundamental la conversión del conocimiento tácito a explícito. Este proceso tiene lugar en los diferentes niveles de la organización. Los cuatro modos de conversión del conocimiento son Socialización, Externalización, Combinación e Internalización. Estas conversiones se constituyen en las actividades clave para lograr el Subproceso de Generación del Conocimiento. La captura consiste en registrar y coleccionar de forma sistemática aquella información que ha sido determinada como de importancia por su pertinencia en relación con los objetivos estratégicos de la Fuerza y con sus factores críticos de éxito.

Socialización y conocimiento

Es compartir experiencias para crear conocimiento tácito como modelos mentales y habilidades técnicas. Esta actividad se estimula en los grupos de discusión, foros, entrenamientos y en compartir de manera práctica la realización de actividades. Se debe por lo tanto estimular la interacción de los individuos que trabajan en el sistema y crear espacios en los que socializar no sea visto con malos ojos, la captura se realiza cuando se elaboran las memorias.

se debe tener en cuenta por ejemplo si la información es:

Externalización.

• Panoramas de riesgo

Es el proceso de articular el conocimiento tácito en conceptos explícitos, usa la inducción y la deducción. En el proceso se logra a través de los Informes de atención a la ciudadanía por ejemplo o en aquellas actividades realizadas sobre cualquier tema en particular, aportes del personal del sistema, reportes de riesgos, reportes de incidentes o problemas y de resultados de las acciones, Planes de Acción y Programas de Prevención, creación de manuales, Indicadores de Gestión, etc.

Combinación

Es la sistematización de conceptos en un sistema de conocimiento, incluye la combinación de diferentes cuerpos de conocimiento explícito. Se materializa y captura a través de Panoramas de Riesgo, Programas de Prevención, Planes de Acción, Conocimiento externo usado en la organización.

integridad y fácil ubicación para su uso posterior.

Internalización.

• Análisis

Es convertir conocimiento explícito a tácito. Esta estrechamente relacionado con aprender haciendo. Se da estimulando el aprendizaje y la reflexión del que hacer diario. Se concibe como cursos, capacitación, lectura

Consiste en identificar y

Ordenamiento y almacenamiento

Se trata de clasificar la información de una forma adecuada que permita su ubicación lógica dentro de la base de conocimiento organizacional para su posterior recuperación y uso en las fases siguientes.

Para clasificar la información se hace necesario establecer las ideas ordenadoras alrededor de las cuales se agrupa la información. La clasificación se debe tener en cuenta por ejemplo si la información es:

- Panorama de riesgos
- Programas de prevención
- Planes de acción.
- Informe de seguimiento de desarrollo y resultados de un Plan de Acción o de un Programa de Prevención.
- Indicadores de Gestión.
- Mejores prácticas en cuanto a Panorama de Riesgos, Programas de Prevención, Planes de Acción, Atención de Emergencias.

Adicionalmente a los criterios anteriores, se debe acompañar dicha información con la mayor cantidad de datos relevantes del contexto, origen de la información y fecha en que fue creada y/o capturada.

Guardar la información ya sea usando sistemas físicos como archivadores o lógicos como bases de datos. Lo importante es registrarla y garantizar su integridad y fácil ubicación para su uso posterior.

Análisis

El análisis permite convertir el conocimiento potencial que tiene la información almacenada, en conocimiento útil para el sistema. Consiste en identificar y

construir formalmente explicaciones, nuevas relaciones y respuestas al objeto propuesto de análisis, lo anterior sugerido y soportado por los datos e información recolectada. Las categorías definidas para la captura y el ordenamiento de la información determinan en buena medida como se leerá e interpretará el material. El análisis debe responder a la comprensión del fenómeno u objeto de análisis (Cómo se desarrolló?, Porqué se dio de esta forma y no de otra?, Cuáles son las relaciones entre los diferentes momentos y etapas?) y a la extracción del aprendizaje (Qué elementos pueden servir a otras experiencias?, Qué resultados se obtuvieron con ése proceso?, Cuáles componentes tienen relevancia para la obtención de resultados, Cómo se articulan estos aprendizajes con la teoría existente sobre el tema?, En qué la enriquece, la complementa o refuta?, En qué medida éstos aprendizajes son replicables en otros contextos y contribuyen a transformar otras realidades?). La respuesta a éstos y otros interrogantes contribuyen a realizar una interpretación crítica del objeto analizado, comprender su desarrollo, descubrir su lógica y modelo de evolución y discernir los factores que intervienen en él y en sus relaciones.

Un paso importante de esta fase es calificar el desempeño de la Mesa de Ayuda y de las agencias del segundo nivel. Esta calificación del desempeño permite establecer debilidades y fortalezas del ejecutor que permiten establecer estrategias para mejorar.

El análisis de la información permite detectar las prácticas exitosas y su contexto. Esta acción es uno de los motores de la mejora continua para incrementar la seguridad y bienestar de la ciudadanía, puesto que apunta a hacer lo correcto correctamente.

Difusión

Un componente esencial en una organización ágil e innovadora es su velocidad para difundir la información y conocimiento dentro de la organización, promoviendo una cultura del cambio, que contribuye a orientar el desarrollo cognitivo. Para hacer una adecuada difusión se deben tener en cuenta las siguientes acciones:

- Definir el público al que interesa llegar: En términos generales hay dos tipos de público: el interno y el externo. El público externo está compuesto por la comunidad. El público interno es el personal de la Mesa de Ayuda y de las agencias del segundo nivel. El definir el público objetivo permite definir los siguientes pasos, que tienen que ver con el contenido, el formato y el medio para accederlo.
- Definir contenidos relevantes: Consisten en determinar qué resultados específicos del análisis serán difundidos. La información debe ser segmentada y brindarle la posibilidad de personalización. La segmentación consiste en presentar al usuario un conjunto de información en función de su rol o pertenencia a un colectivo dentro del sistema, es decir, de acuerdo con su perfil. La personalización es un proceso activo por parte del usuario, que debe ser soportado por quien difunde la información, y se da cuando el usuario define qué tipo de información desea recibir y por cuáles medios. Esta posibilidad permite a las agencias no sólo acceso a la información necesaria para el cumplimiento de sus labores tradicionales, sino a otro tipo de información que puede enriquecerlo y prepararlo para futuros retos.
- Diseño de formatos: Consiste en seleccionar el formato o soporte adecuado de difusión, de acuerdo con la naturaleza y características de la información, así como de los usuarios a quien va dirigida. El diseño del formato debe estar en concordancia con el soporte tecnológico empleado en la recolección, almacenamiento y transmisión de la información.

- **Distribución:** De acuerdo con los perfiles definidos para la segmentación y la personalización realizada por cada usuario, se pueden trabajar dos enfoques para la distribución: push y pull. En el enfoque pull, el usuario es el encargado de buscar la información siempre que tenga los privilegios de acceder a ella. En el enfoque push, el sistema distribuye la información a los usuarios de acuerdo con sus intereses. Se requiere establecer un contacto cercano con el usuario de la información para evitar excesos de información con la consecuente pérdida de tiempo de los usuarios en su selección y pérdida de interés y atención por los temas importantes para el sistema. Actividades típicas de difusión son las actividades de mercadeo de la Mesa de Ayuda, reuniones, boletines, etc.

8.5. APLICACIÓN.

- **Mejora de procesos:** El conocimiento debe llevar a mejorar continuamente los procesos de la seguridad, como la forma de elaborar el panorama de riesgos, de controlar su ejecución, de mejorar los programas de prevención.
- **Mejora en la Planeación y toma de decisiones.**
- **Mejora la cualificación de los colaboradores.**
- **Mejora la coordinación entre unidades y proyectos diferentes.**

6.3. COMUNICACIÓN	40
7. EL PLAN DE MERCADEO	46
7.1. EJEMPLO DE UN PLAN DE MERCADEO	48
9. CONTENIDO	
1. GENERALIDADES	2
1.1. AMBIENTE ACTUAL	2
1.2. AMBIENTE DESEADO	3
1.3. ESTRATEGIA PARA LA OPTIMIZACIÓN DEL USO DE LA INFORMACIÓN CIUDADANA	4
2. PROPUESTA	6
2.1. EL PROCESO DE INTELIGENCIA Y LA MESA DE AYUDA	8
2.2. OBJETIVO DE LAS MESAS DE AYUDA	9
2.3. PROCESOS DE LA MESA DE AYUDA	9
2.4. ESTRUCTURA DEL SISTEMA	18
2.5. POSICIONES Y PERFIL PROFESIONAL	18
3. SELECCIÓN DE LA TECNOLOGÍA	23
3.1. TECNOLOGÍAS RECOMENDADAS PARA LA ADMINISTRACIÓN DE LLAMADAS	23
3.1.1. ACD (Distribuidor Automático de Llamadas o Automatic Call Distributors)	24
3.1.2. INTERNET	26
4. PRIORIDADES	28
5. ACUERDOS DE NIVELES DE SERVICIO	31
5.1. GENERALIDADES ACERCA DE LOS ACUERDOS DE NIVELES DE SERVICIO (ANS)	31
5.2. PRERREQUISITOS PARA IMPLEMENTAR LOS ANS	32
5.3. IDENTIFICACIÓN DE LOS ELEMENTOS DEL PROCESO	32
6. MERCADEO DE LA MESA DE AYUDA	35
6.1. LA IMAGEN	36
6.2. VENDER VALOR	37

6.3. COMUNICACIÓN.....	40
7. EL PLAN DE MERCADEO.....	46
7.1. EJEMPLO DE UN PLAN DE MERCADEO.....	48
8. APÉNDICE "A" "GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO" AL ANEXO 3, MESA DE AYUDA.....	51
8.1. QUÉ ES LA GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO.....	51
8.2. RAZONES POR LAS CUÁLES GESTIONAR EL CONOCIMIENTO.....	52
8.3. APLICACIÓN DEL CONOCIMIENTO.....	52
8.4. CADENA DE VALOR EN LA GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO.....	53
8.5. APLICACIÓN.....	58
9. CONTENIDO.....	59

BIBLIOTECA CENTRAL DE LAS FF.MM.

"TOMAS RUEDA VARGAS"



201005787